FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

LES POUVOIRS ADMINISTRATIFS DU RECEVEUR MUNICIPAL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE BORDEAUX

le Mercredi 22 juin 1938, à 14 heures

PAR

René BÉRARD

BORDEAUX
IMPRIMERIE-LIBRAIRIE DELMAS
6, Place Saint-Christoly, 6

1938

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

LES

POUVOIRS ADMINISTRATIFS DU RECEVEUR MUNICIPAL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE BORDEAUX

le Mercredi 22 juin 1938, à 14 heures

PAR

René BÉRARD

BORDEAUX
IMPRIMERIE-LIBRAIRIE DELMAS
6, Place Saint-Christoly, 6
—
1938

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

M. FERRON, ✻, ✪ I., *Doyen honoraire.*

PROFESSEURS HONORAIRES :

MM. SAUVAIRE-JOURDAN, ✻, ✪ I.; LESCURE, ✪ I., ⚷.;
DE BOECK, ✻, ✪ I.; NOAILLES, ✻, ✪ I.; BENZACAR, ✻, ✪ I.

MM. FERRADOU, ✻, ✪ I., *Doyen*, professeur d'*Histoire du droit*, chargé d'un cours de *Pandectes* (Diplôme d'études supérieures).

MARGAT, ✪ I., professeur de *Droit civil*, chargé d'un cours de *Droit international privé* (Licence).

BONNECASE, ✪ I., professeur de *Droit civil*, chargé d'un cours de *Droit maritime* (3e année).

PALMADE, ✻, ✪ A., ⚷, professeur de *Droit commercial.*

VIZIOZ, ✪ I., professeur de *Procédure civile*, chargé d'un cours de *Droit civil comparé* (Diplôme d'études supérieures) et d'un cours de *Procédure civile et voies d'exécution* (Capacité).

BONNARD, ✻, ✪ I., ⚷, *Assesseur du Doyen*, professeur de *Droit administratif*, chargé d'un cours de *Droit constitutionnel comparé* (Diplôme d'études supérieures).

R.UNIV. BIBLIOTHEEK LEIDEN

POPLAWSKI, ✻, ✪ I., professeur de *Droit criminel*, chargé d'un cours de *Législation industrielle* et d'un cours de *Droit criminel* (Capacité).

BOYÉ, ✻, ✪ I., ⚷, professeur de *Droit romain.*

MOUNIER, ✪ I, professeur d'*Économie politique*, chargé d'un cours d'*Histoire des doctrines économiques* (Diplôme d'études supérieures).

BIBIÉ, ✻, ⚷, professeur de *Droit international public.*

RÉGLADE, ✪ A., professeur de *Droit constitutionnel et administratif.*

GARRIGOU-LAGRANGE, ✪ A., professeur d'*Economie politique* et *Science financière*, chargé d'un cours de *Législation coloniale* (3e année).

HUBRECHT, ✪ I., professeur d'*Histoire du droit* (Doctorat), chargé d'un cours de *Droit romain* (Licence, 2e année).

LABORDE-LACOSTE, ✻, ✪ I., professeur de *Droit civil*, chargé d'un cours de *Droit civil* (Capacité) et d'un cours d'*Enregistrement.*

BRETHE DE LA GRESSAYE, ✪ I., professeur à la Faculté de droit d'Aix, chargé d'un cours de *Droit commercial* (Licence), d'un cours de *Droit civil approfondi* (Doctorat) et d'un cours de *Droit civil* (Capacité).

DE LAUBADÈRE, agrégé, chargé des cours de *Droit international public* (Licence et doctorat) et d'un cours de *Droit public* (Capacité).

BORDAZ, chargé de cours (*Economie politique*).

BERNARD, chargé de cours (*Droit romain*)

M. ARTIGUELONG, ✪ A., *Secrétaire.*
Mme COSTES, ✪ I., *Secrétaire adjointe.*
Mme SOUBIE, ✪ A., *Bibliothécaire.*

COMMISSION DE LA THÈSE

MM. GARRIGOU-LAGRANGE, professeur ..... *Président.*
REGLADE, professeur .....
DE LAUBADERE, agrégé ..... } *Suffragants.*

LES

POUVOIRS ADMINISTRATIFS
DU RECEVEUR MUNICIPAL

INTRODUCTION

I. — Généralités financières.

Il nous semble nécessaire, avant toute chose, de rappeler les quelques généralités de droit financier qui sont nécessaires à la bonne compréhension d'une étude aussi technique que celle que nous voulons faire ici. Ces généralités sont bien connues, mais il peut être utile de s'y reporter afin de mieux situer la question.

Tout d'abord, et c'est le fait principal, nous rappellerons la séparation qui existe dans notre droit financier actuel, entre les ordonnateurs et les comptables. Cette séparation, qui n'est pas toujours rigoureusement observée pour les recettes, l'est au contraire complètement pour les dépenses. L'ordonnateur est un administrateur qui constate les droits de l'Etat et dispose des crédits, qui établit les titres de perception et ordonne les dépenses. Le comptable recouvre les droits constatés et paie les dépenses ordonnancées. Lui seul détient les deniers. Il doit donc vérifier si les ordonnancements sont réguliers. Et ceci est

un contrôle qui porte sur les ordonnateurs. Le comptable ne doit payer que sur les crédits disponibles, et il doit en outre payer seulement s'il y a engagement réel. En outre, il doit procurer au Trésor une quittance valable du créancier qu'il a payé, et faire rentrer les fonds dans les délais et selon les modes prévus. Ce sont les rôles de comptable et de payeur qu'il remplit donc ainsi.

Cette division présente une utilité que l'on ne conteste plus. L'on a d'abord fait valoir qu'elle mettait les administrateurs à l'abri des suspicions et qu'elle rendait les concussions beaucoup plus difficiles.

En outre, elle assure la régularité du paiement, par l'obligation où se trouve le comptable de vérifier les dossiers de l'ordre de paiement et la personnalité du créancier.

Enfin, et ceci est une raison fort importante selon nous, ceci a l'avantage de mettre entre les mains d'un seul homme le contrôle de toutes les finances publiques : entre les mains du Ministre des Finances. Les ordonnateurs sont, en effet, des administrateurs qui appartiennent à toutes les branches de l'administration. Le Ministre des Finances ne peut les contrôler tous : au contraire, les comptables, qui ont une besogne exclusivement de technique financière, dépendent d'une seule hiérarchie. Permettre à d'autres administrateurs de payer, c'est soustraire ces paiements au contrôle du Ministère des Finances, c'est rompre l'unité financière de la nation.

Après avoir rappelé cette division primordiale dans nos finances gouvernementales, nous montrerons qu'elle s'applique aussi dans l'ordre des finances locales, au sujet de l'exécution du budget communal. Le Maire est ordonnateur, le Receveur municipal est comptable.

Le comptable, au point de vue purement financier, a un certain nombre de pouvoirs et de devoirs. En général, ils se rattachent à sa double fonction de comptable et de payeur. Il doit tout d'abord recouvrer les recettes au

moyen des titres de perception. Les titres de perception sont exécutoires par décision préfectorale. Mais ils ne sont pas toujours les mêmes, dans tous les cas.

Il faut, en effet, distinguer dans les finances locales celles qui sont purement et simplement locales de celles qui sont additionnelles aux recettes de l'Etat [1]. Suivant l'un ou l'autre cas, les titres seront le rôle des contributions directes de l'Etat — ceci pour les centimes additionnels et les taxes particulières assimilées — ou bien des états de recouvrement dressés par le Maire — et c'est ici qu'il apparaît comme ordonnateur — ceci pour les autres taxes.

Jusqu'à une date toute récente, cette distinction n'était pas un simple mot, mais également une réalité juridique, consistant dans ce fait que l'exécution avait lieu de façon différente dans un cas et dans l'autre. Actuellement et depuis le décret-loi du 30 octobre 1935, l'exécution des titres de perception (rôles et états de recouvrement) est unifiée en ce sens que le recouvrement doit être, dans tous les cas, poursuivi comme en matière de contributions directes.

Voici, en outre, une distinction intéressante que cette différence de titre impose : dans les petites communes, les titres de Percepteur et de Receveur municipal reposent sur la même tête, mais dans les communes plus impor-

---

(1) Nous rappellons en bref quelles sont les ressources du budget communal afin de rendre présente à l'esprit la distinction faite au texte :

1° Les produits du domaine communal et les intérêts des capitaux de la commune;

2° Les taxes représentatives d'un service rendu par la commune;

3° Des produits divers et subventions de l'Etat pour certains services communaux (assistance médicale gratuite);

4° Des impôts rattachés aux impôts d'Etat :

a) Centimes additionnels rattachés aux contributions directes;

b) Participation à certains impôts d'Etat;

c) Participation à des fonds communs, dont les principaux sont : le fonds commun des contributions indirectes, le fonds commun de la taxe sur le chiffre d'affaires.

5° Des impôts communaux spéciaux qui sont soit obligatoires, soit facultatifs (taxes sur la propriété).

tantes, il y a deux fonctionnaires distincts; ici intervient la conséquence de l'opposition des titres marquée plus haut : ce sera, en effet, le Percepteur qui devra recouvrer les centimes additionnels, et le Receveur les impôts et taxes locales. Mais le Receveur n'en reste pas moins le comptable général de la commune. Donc les fonds perçus par d'autres fonctionnaires devront revenir à sa caisse : ainsi, les centimes additionnels, les revenus d'octroi, etc. Il centralise tous les fonds.

A côté des encaissements et de cette centralisation des deniers communaux, le Receveur municipal a d'autres fonctions, et d'abord celle de faire tous les paiements sur présentation des mandats ordonnancés par le Maire. Il est aussi responsable de ces paiements qu'il fait tout seul. Enfin, étant le maître des recettes et des dépenses, au point de vue de la Trésorerie, c'est lui qui doit tenir la comptabilité de la commune; ce qui se matérialisera par un compte de caisse à la fin de chaque année financière.

A ce moment, en effet, le Maire et le Receveur municipal, chacun de son côté, dressent un compte particulier, et les deux comptes doivent se correspondre. Le Maire, en tant qu'ordonnateur, dressera un compte d'administration, sorte de « compte moral », où il donne les justifications des recettes et des dépenses, soumis à la délibération du Conseil municipal, à l'occasion de laquelle il répond aux observations qui lui sont faites à son sujet et donne toutes explications nécessaires à la surveillance dudit Conseil. En pratique, ce compte est rarement bien fait. Le Receveur municipal, lui, dresse le compte de caisse de la même période. Le compte, qui présente l'aspect d'un compte de gestion, est, en réalité, un compte d'exercice.

Nous avons ainsi très brièvement rappelé les fonctions financières du Receveur municipal et les règles d'exécution du budget communal. Ces notions bien connues étaient ici

nécessaires, afin de bien situer la question que nous voulons étudier. Il ne s'agit pas, en effet, pour nous, de voir en détail le rôle du Receveur municipal dans son ensemble, mais seulement son rôle administratif, c'est-à-dire de voir comment le Receveur municipal, étant un simple fonctionnaire financier, peut avoir des pouvoirs administratifs, à l'occasion de son rôle financier, et comment il est impossible de lui refuser ces pouvoirs. Enfin, il nous faudra spécifier quels pouvoirs il détient dans cet ordre d'idées.

II. — Rôle administratif du Receveur municipal.

Nous avons vu les raisons de la séparation des ordonnateurs et des comptables, mais il est une raison qui nous paraît plus importante encore et moins connue : au fur et à mesure que s'étend la puissance de l'Etat, et que se compliquent les rouages fonctionnels, l'on ne peut plus compter sur la valeur subjective des individus qui auront à remplir ces fonctions, car : d'une part, ils sont trop nombreux, et, d'autre part, cette valeur ne peut être effectivement contrôlée. Il faut, au contraire, restreindre au maximum cette personnalité et rendre objective la fonction, mais cela ne se peut qu'en la délimitant et en analysant son but de façon à laisser le moins d'initiative au préposé qui devra se borner à entrer dans le cadre légal. C'est là une nécessité de l'Etat moderne. Mais il existe évidemment des exceptions à ce principe : soit qu'il y ait une tradition historique que le législateur ne s'est pas encore résigné à renverser, soit qu'il y ait une impossibilité juridique à pousser trop loin les analyses, soit enfin même que cette division effectuée dans la loi ne puisse trouver une application pratique effective. Or précisément nous voyons une de ces exceptions dans les pouvoirs administratifs du Receveur municipal. Celui-ci, simple fonctionnaire financier, s'est vu attribuer un rôle administra-

tif dans la commune, et cela pour les raisons précisément que nous venons d'indiquer.

Il y a sans doute une tradition historique. Elle se rattache à la lutte de l'Etat et des communes, et à l'évolution du contrôle financier.

Le grand moyen qu'avait l'Etat pour réduire l'indépendance des communes consistait dans la surveillance financière de celles-ci. Elles étaient, en effet, presque toujours appauvries, et leurs finances, mal gérées, rendaient nécessaire une intervention du pouvoir central. Celui-ci intervenait souvent par la nomination d'un receveur ou d'un surveillant, mais il tendait alors à remplacer le fonctionnaire municipal et à s'emparer de ces fonctions; or, celles-ci étaient le plus souvent à la fois administratives et financières. Si l'on considère bien, en effet, l'évolution qui se produit (ainsi que nous essaierons de le faire dans notre premier chapitre), nous apercevons, à l'origine, des fonctions financières peu importantes, englobées dans le rôle général de l'administrateur, et même, lorsque le comptable aura pris une individualité propre, il n'en restera pas moins, avant tout, un administrateur de la commune, choisi par les autres administrateurs, les autres échevins.

Donc, à ce moment, le rôle administratif du Receveur est le rôle normal; il n'apparaît différemment qu'au moment où ce fonctionnaire nommé par l'Etat central, par suite de l'ingérence de celui-ci dans les finances communales, et par conséquent simple financier, s'emparera d'un pouvoir administratif qui lui est resté jusqu'à l'époque actuelle.

Mais à côté de la tradition qui se perpétue, nous voyons une consécration par la loi de ce pouvoir du fait de sa nécessité.

S'il est, en effet, concevable que, dans une administration d'Etat, les services financiers soient absolument

abstraits, c'est-à-dire séparés de la réalité administrative par d'autres échelons de service, il serait incompréhensible qu'il en soit de même dans une administration communale où, l'établissement du budget étant fait par les administrateurs, il est normal que les agents d'exécution de ce budget aient un certain droit de regard sur l'administration. Donc, juridiquement, l'analyse de la fonction ne peut être trop poussée. Mais plus encore pratiquement, car le Receveur qui reçoit des attributions de gestionnaire des fonds de la commune doit pouvoir, dans la pratique, se mêler aux opérations financières, étroitement rattachées aux opérations administratives et matérielles; l'on ne peut tracer une barrière fixe qui délimiterait ce pouvoir, lequel doit être forcément très souple et varier selon les circonstances. Mais il ne faut pas exagérer non plus la portée de ses interventions, la règle n'en reste pas moins la séparation des fonctions. Et le rôle du Receveur, que nous étudierons ici, est un rôle secondaire dans l'ensemble de ses attributions. Néanmoins il est intimement lié à cet ensemble, et nous serons donc forcé de faire de nombreuses allusions à ces fonctions, car celles-ci conditionnent notre question.

Ces réflexions préliminaires nous imposent le plan que nous suivrons.

Tout d'abord, nous verrons assez rapidement l'évolution subie pas cette fonction de Receveur municipal et les principes qui ont régi cette évolution. Puis nous rechercherons le statut légal de ses attributions administratives, par l'étude des cas où il a reçu de la loi le pouvoir d'intervenir dans l'administration. Enfin, et ce sera notre recherche principale, nous verrons quelle pratique est actuellement suivie. Pratique qui se manifestera : d'une part, dans la jurisprudence de la Cour des comptes; d'autre part, dans la pratique administrative : des circulaires, par exemple; c'est là, avons-nous dit, la question principale,

car nous montrerons que la plupart des attributions administratives proviennent de la pratique seulement, étant donné qu'elles visent des cas très particuliers, et que cette pratique est faite en partie par le jeu des pouvoirs centralisés indiquant une ligne générale à suivre.

III. — Principes généraux relatifs à notre ouvrage.

La question que nous envisageons est donc d'un intérêt très restreint par son objet même, et nous pourrions consacrer notre étude à une interprétation purement technique, mais elle se rattache à des principes plus généraux.

A. — La première de ces idées générales, sur laquelle nous aurons l'occasion de revenir, explique presque toute notre interprétation de la jurisprudence de la Cour des comptes; elle réside dans l'idée que *celui qui est responsable devant un supérieur doit avoir les moyens d'éviter cette responsabilité*, c'est-à-dire qu'il ne peut être responsable que de son fait ou de sa faute; or nous constaterons que la loi a fréquemment posé la responsabilité du Receveur municipal, mais ne lui a que rarement donné les moyens d'y échapper, soit que ces moyens aient été évidents, soit qu'elle ait préféré en laisser le choix à l'administration et à la jurisprudence de la Cour. Mais alors nous étions parfaitement justifié à déduire des cas précis où le Receveur municipal était déclaré responsable, des pouvoirs précis, d'ordre en général administratif.

Le Receveur municipal ne pouvait être considéré comme le bouc émissaire de toutes les fantaisies des administrateurs, ordonnateurs et gestionnaires. De plus, cette idée d'une reconnaissance implicite des pouvoirs est encore fortifiée par le fait que le Receveur municipal doit être considéré comme un organe de l'administration centrale destiné à surveiller plus ou moins l'administration locale. Mais

alors ceci conduit à se demander de quel pouvoir le Receveur municipal est le délégué, et nous posons ainsi le principe qui dirige toute notre matière : *le principe du pouvoir comptable autonome.*

B. — Ce pouvoir est établi dans l'intérêt des finances publiques. A côté des pouvoirs législatif, exécutif, judiciaire, administratif, le pouvoir comptable autonome peut se présenter comme le pouvoir financier. Ce pouvoir, qui consiste à contrôler toutes les dépenses et toutes les entrées de fonds, se justifie complètement (voir de Marcé, *Le contrôle des finances*, t. I).

Nous avons vu qu'historiquement, la position du Receveur municipal se justifie pleinement, et que, tout le long de notre histoire, il y a un effort pour établir le contrôle financier.

Mais, d'autre part, il tombe sous le sens que le Receveur municipal doit avoir ce pouvoir comptable qui le conduira à examiner les titres qu'on lui présente; il peut se refuser à payer s'il estime que les pièces qui lui sont présentées ne sont pas régulières. « C'est le simple pouvoir du dogue aboyant autour de la maison dont il a la garde. »

En outre, ce pouvoir se justifie législativement. C'est un pouvoir indépendant du pouvoir administratif des ordonnateurs. Ainsi, tandis que le Maire (ordonnateur des dépenses communales) n'a aucun pouvoir juridique vis-à-vis de son chef, le Préfet, le Receveur municipal, lui, a un pouvoir et un devoir réglementés de résistance à l'ordonnateur, et ce pouvoir a un point d'appui, essentiellement dans la Cour des comptes, qui peut faire jouer sa responsabilité, comme nous venons de le dire.

Ce pouvoir comptable n'est d'ailleurs pas une pure création législative; il a un caractère constitutionnel. C'est un pouvoir spécial qui existe juridiquement parce qu'il correspond à un pouvoir propre de résistance ou de con-

trôle. A l'appui de cette doctrine, voici une autre considération qui nous paraît fondamentale et trop peu connue : le pouvoir comptable existe juridiquement distinct du pouvoir administratif général, parce qu'il a un caractère constitutionnel plus accentué que le pouvoir administratif.

Le président d'Audiffret Pasquier a reconnu cela dans le rapport qui précède le décret du 31 mai 1862, au sujet du titre II de ce décret, intitulé : *Comptabilité législative*. Le titre rappelle les formes et règles constitutionnelles du vote et de l'exécution du budget général de l'Etat, et déclare que ces règles sont applicables au vote et à l'exécution des budgets des collectivités locales.

En comprenant les règles concernant l'emploi des crédits, jusqu'au paiement lui-même et au contrôle préventif du payeur, dans la comptabilité législative, le décret a voulu donner à ces règles un caractère quasi constitutionnel.

Le pouvoir comptable nous apparaît, en somme, comme un succédané de la tutelle administrative générale qui a fait ses preuves au profit des communes, au profit également de la nation. Tutelle qui a pour but d'éviter le gaspillage municipal et la surcharge des impôts. Par le pouvoir comptable l'on est arrivé à équilibrer les budgets communaux, alors que, dans le système de décentralisation totale et d'autonomie communale complète, chacune des autorités budgétaires peut dépenser sans se concerter suffisamment avec les autres, sans le souci d'économiser dans l'intérêt des autres budgets publics solidaires, sans songer qu'elle peut faire traite sur le même contribuable.

Nous verrons dans le cours de notre ouvrage ce que représente le pouvoir comptable comme pouvoir administratif au profit du Receveur municipal, mais nous pouvons déjà noter qu'il possédera forcément les pouvoirs néces-

saires à la représentation des finances publiques dans la commune.

L'autonomie à la base, la liberté d'opinion pour les groupements locaux, est une excellente institution, mais il faut qu'ils soient dirigés par un gouvernement central qui garde la haute main sur les finances du pays.

C. — Il est enfin une troisième idée fondamentale qui domine cette étude, c'est que *le pouvoir de décision relatif aux cas pratiques appartient toujours aux échelons inférieurs*. Tous les échelons supérieurs des hiérarchies judiciaires ou administratives ne sont jamais que des échelons de direction ou d'appel; ceux, au contraire, qui sont en contact permanent avec la pratique sont les organes délibérants et les organes d'exécution.

La plus grande franchise leur appartient pour décider des solutions pratiques, dont les supérieurs ne verront jamais que des comptes rendus sommaires ou des rubriques de comptes; or, c'est bien ce que nous voyons réalisé ici une fois de plus, d'autant que le Receveur municipal n'a pour juge et supérieur que la Cour des comptes; il possède donc les mains libres pour décider des questions les plus importantes et même des principes qui peuvent être mis en jeu à l'occasion de la gestion financière. Il est souvent, dans la pratique, le gardien des lois et règlements.

Tels sont les principes généraux que met en jeu notre étude.

Nous ne voudrions pas conclure cette introduction sans indiquer la conscience que nous avons de la modestie de notre travail, qui n'a eu d'autre but que d'essayer de rendre plus claire la question entreprise et d'indiquer fermement les directions qui nous semblent devoir être suivies, en vue de l'élargissement nécessaire des pouvoirs du Receveur municipal.

CHAPITRE PREMIER

EXPOSE HISTORIQUE
EVOLUTION DU POUVOIR ADMINISTRATIF
DU RECEVEUR MUNICIPAL

Malgré tout ce qu'il peut y avoir de gratuit et de dangereux à rechercher des antécédents historiques aux institutions du droit public moderne, nous décrirons rapidement quelques institutions qui peuvent rappeler la nôtre dans l'ancien droit. Non point que le pouvoir administratif du Receveur municipal ait eu son équivalent à cette époque, ou même que l'on puisse déceler une filiation, mais nous croyons qu'il existe certaines nécessités juridiques permanentes, quelles que soient les formes administratives, et ce sont quelques réponses à ces exigences que nous envisagerons ici. Nous passerons superficiellement sur tout ce qui concerne l'ancien droit pour approfondir davantage la législation de la période intermédiaire.

SECTION PREMIERE

ANCIEN DROIT

Il nous paraît inutile de remonter aux époques gallo-romaine ou féodale, étant donné les particularités du régime municipal dans la première, et son inexistence dans la seconde. La période qui commence à être intéressante est la période où se marquent à la fois l'émancipation des villes et les essais de mainmise du pouvoir central.

§ 1. — Moyen Age.

Au XII[e] siècle, lors de la renaissance du régime municipal, les communes purent se constituer et prendre de l'importance par la richesse des bourgeois qui les constituaient. Ceux-ci utilisaient leur force, et avaient organisé leur régime financier propre, poursuivant un double but : d'une part, limiter les pouvoirs du seigneur en fixant la taille et les aides et en nommant le fonctionnaire municipal chargé de les percevoir pour le seigneur; d'autre part, établir un système d'impôts et de revenus particuliers à la ville et provenant du domaine.

Ces faits montrent que tout le Corps municipal jouait le rôle de receveur et qu'il n'y avait en général pas de fonctionnaire spécialisé; la question du pouvoir administratif ne se pose donc pas.

Elle commencera, au XIII[e] siècle, à paraître plus importante avec les entreprises royales. Nous voyons ainsi, en 1262, saint Louis nommer dans une ordonnance un receveur de deniers patrimoniaux. Ce Receveur, assis dans les villes libres, avait seul le maniement des fonds.

C'était là évidemment un effort de centralisation et de mise en ordre des finances municipales qui se trouvaient alors en mauvais état. Mais nous assistons ici, comme pour les baillis et sénéchaux dans le domaine de la justice, à un conflit de compétence, car les officiers que le Roi envoie dans les villes sont forcés d'en surveiller la gestion financière, mais le Corps municipal garde évidemment la libre direction et propriété de son patrimoine. Il est, d'ailleurs, très vraisemblable que ces conflits, comme ceux provoqués dans le domaine judiciaire, avaient une intensité et une fréquence très variables selon les officiers. En quelque sorte, il n'y aurait là qu'une question de fait, et non point une entreprise volontairement menée par le Roi.

§ 2. — Période monarchique.

Lorsque l'unité du royaume fut près d'être accomplie, le Roi cessa de s'occuper d'un office particulier de Receveur et gestionnaire des deniers de la ville et, au début du xv[e] siècle, nous voyons de nouveau le Corps de ville s'occuper dans son ensemble des finances locales, sans distinguer les gestionnaires administratifs des comptables. Mais ce n'est là qu'une règle générale; or, l'on sait qu'il ne faut pas généraliser dans l'histoire des communes.

A. Organisation dans les communes. — C'est ainsi que nous trouvons la ville d'Amiens qui, non seulement fait la distinction entre administrateurs et agents financiers, mais qui, encore, possède plusieurs ordres de comptables. Nous y trouvons les attributions financières réparties entre trois agents, répartition effectuée d'ailleurs, non pas selon un plan juridique, mais par la rencontre d'événements historiques, par superposition des institutions :

— le Maître des présents, payeur des rentes (à cette époque commencent les grands emprunts, à la fois des villes et de l'Etat);

— le Maître des ouvrages, qui joue le rôle de gestionnaire financier;

— Le Receveur des rentes.

On voit donc que dans cette organisation l'on avait séparé les attributions administratives du Receveur, autant que possible, de celui-ci.

Tous trois dépendaient d'un supérieur hiérarchique, véritable Ministre des Finances au petit pied, le Grand Compteur; celui-ci cumule toutes les fonctions et possède en particulier celle de contrôleur : les autres ne sont que ses agents, tenus à lui rendre des comptes. Il vérifie ainsi les recettes et dépenses effectuées dans tous les départements financiers de la ville.

En somme, nous constatons par cet exemple que, dans les villes où l'organisation financière était autonome, il y avait néanmoins une forte adultération administrative. Ceci était plus évident encore dans les villes qui ne possédaient pas de Receveur des deniers communaux dans l'ordre habituel des choses, et où le Corps de ville nommait, pour un cas particulier et urgent, un des principaux habitants de la ville pour manier les fonds.

B. Organisation royale. — Vers le début du XVI^e^ siècle, toutes les villes ayant pris l'habitude d'avoir un Receveur, cette charge devint vénale. Il est évident que cela devait entraîner pour conséquence une multiplication des abus et des empiétements dans l'ordre administratif, c'est ce qui semble avoir eu lieu. Mais il est difficile d'en juger, car l'on sait que le Roi ne supporta pas longtemps la vente des offices municipaux et qu'il rendit, par exemple en 1581, une ordonnance destinée à remettre au Roi la nomination des Receveurs sur présentation par l'Administration municipale. Mais ce n'est là, semble-t-il, qu'une ordonnance formelle, et les villes semblent bien avoir gardé leur autonomie à ce sujet. Nous lisons ainsi dans l'ouvrage de M. Babeau[1] :

« Sous Louis XIII, nous trouvons les échevins et les consuls s'occupant personnellement de la recette et de la dépense ou confiant l'une et l'autre à des trésoriers nommés par eux. Ils perçoivent les deniers patrimoniaux qui proviennent des biens fonds, des droits seigneuriaux, des rentes constituées de la ville. Ils lèvent, avec le consentement des assemblées générales, des taxes spéciales ou les octrois nécessaires pour assurer les dépenses ordinaires et extraordinaires. »

---

(1) *La ville sous l'ancien régime*, t. I, p. 252, 2^e^ éd., 1884.

Donc, à cette époque, il semble que l'administrateur possède, du fait même de sa qualité, le maniement des fonds, sans que la spécialisation ait eu lieu, et ceci selon la règle que nous avons indiquée dans notre introduction, que les fonctions financières dans un stade historique peu évolué sont conditionnées par la fonction administrative.

La question des pouvoirs administratifs du Receveur se pose donc à ce moment à l'inverse de celle de l'époque actuelle.

C. Les édits de 1672-1683. — Faisons un pas de plus dans cette évolution; nous rencontrons deux édits au XVII[e] siècle qui rapprochent cette situation de la situation moderne. En décembre 1672 fut rendu un édit concernant l'administration de la ville de Paris (2) et les fonctions des prévôts des marchands, échevins, procureurs du Roi, greffiers et receveurs. Cet édit prend une importance capitale, si nous considérons que c'est de lui que procède directement l'arrêté de l'an XII, que nous retrouverons sur le Receveur municipal.

Cet édit donne au Receveur l'ordre de veiller « à la conservation de ses domaines (de la ville), perception de ses revenus, de façon que ceux qui ont pris à baux emphytéotiques les places et héritages appartenant à ladite ville exécutent les conditions de leurs baux » (art. 15). Ceci lui donne donc plein pouvoir pour l'administration juridique des biens patrimoniaux, et ceci se comprend aisément si l'on voit que c'est dans le but de faciliter la perception des droits de la ville.

D'autres facilités lui sont d'ailleurs données, car le greffier du tribunal est tenu de fournir au Receveur un extrait des jugements pour la perception des amendes, « et de tous les contrats, titres nouvels (c'est-à-dire recognitifs d'une seigneurie de la ville), déclarations et autres actes

(2) Isambert, *Rec.*, XIX, p. 61.

concernant les domaines de la ville », afin de faciliter l'exécution et le renouvellement des baux (art. 16).

Enfin, l'article 23 prévoit les obligations du Receveur de la ville : il doit opérer les exploits et significations nécessaires à la requête du Procureur du Roi, afin d'assurer la perception, et, ce qui est plus important, il doit prévenir les prévôts des marchands et échevins des échéances des baux et veiller à la conservation des domaines et droits de ladite ville.

Il est inutile de signaler l'importance de cet édit. Voici que nous sommes, en effet, pour la première fois devant un fonctionnaire financier ayant un pouvoir administratif précis et tel que nous pourrions le concevoir. A la vérité, ce fonctionnaire est peut-être encore mal dégagé de l'administration, mais il a cependant des attributions exclusivement financières qui conditionnent les attributions administratives.

Remarquons bien d'ailleurs que celles-ci sont essentiellement juridiques et entraînées par la nature des revenus comparables à ceux des particuliers, et le fait d'avoir la perception des droits revenant à la ville devait entraîner le droit de surveiller la source de ces droits. Or, ces derniers ne sont pas des droits abstraits et généraux comme l'impôt (lequel est un droit abstrait en ce qu'il porte sur le contribuable anonyme et qu'il n'a aucun équivalent en droit privé), ce sont des droits particuliers provenant de contrats, de baux, etc., et la surveillance de ceux-ci, source de revenus, devait fatalement entraîner la surveillance de la gestion communale. Mais il ne faut pas oublier que cet édit, si important, est spécial à la ville de Paris, et un édit postérieur (avril 1683)[3] nous montre encore la possibilité de nomination d'un des principaux habitants pour remplir la fonction de Receveur.

---

(3) Isambert, *Rec.*, XIX, p. 420.

Cet édit montre que, dans le cas d'emprunt, c'est le Receveur qui joue le rôle principal. Mais c'est là sous-entendre son rôle de gestionnaire, car il doit avoir l'emploi et le contrôle des deniers. Ceci est attesté par le fait qu'il en est responsable devant le Maire et les échevins. Mais, comme cette surveillance pouvait ne pas être juste ou efficace, l'édit exigeait, pour la reddition du compte, la présence de l'intendant ou du commissaire départi. Donc ingérence du pouvoir central dans la gestion même de la commune par l'intermédiaire du Receveur.

D. Les édits de 1702 et 1764. — Au XVIII[e] siècle, nous avons encore deux édits principaux à examiner : l'un qui confirme le mélange habituel des fonctions que l'édit de 1672 séparait; l'autre qui distingue pour la première fois les fonctions d'ordonnateur et de comptable. L'édit de mars 1702 (4) crée dans les petites paroisses où il n'existait pas encore de maire, un syndic receveur qui aura charge de toutes les affaires de la communauté. Ces syndics, dépendants de l'Administration centrale, s'occupaient par eux-mêmes et sous leur responsabilité de la recette et de la dépense des deniers communaux, mais, encore une fois, ceci était un accessoire de leur fonction générale d'administrateur de toutes les affaires. Cet édit, venant après ceux examinés plus haut, fait bien ressortir l'extrême diversité des régimes administratifs locaux sous l'ancien régime.

L'édit de 1764 (5) s'adresse aux receveurs locaux nommés par l'Administration centrale; il leur défend de payer sans un mandat signé du Maire ou d'un échevin et du greffier; c'est donc ôter au Receveur la possibilité de s'ingérer dans l'administration du fait de son rôle de payeur, puisque la foi du titre ainsi établi lui suffit. C'est là, par conséqent,

(4) Isambert, *Rec.*, XX, p. 408.
(5) Isambert, *Rec.*, XXII, p. 397.

l'amorce, comme nous avons dit, de la distinction entre le rôle d'ordonnateur et celui de comptable. C'est aussi l'essai d'une spécialisation qui ne sera jamais menée à bonne fin, du fait même de la diversité des régimes.

En somme, si nous récapitulons ces quelques traits dégagés brièvement plus haut, nous ne voyons à la veille de la Révolution aucune position nettement prise en notre matière; il y a une grande confusion entre les fonctions de gestionnaire, d'administrateur, de comptable et d'ordonnateur. Cette confusion dans l'ordre municipal correspond aux confusions analogues dans l'Administration centrale.

SECTION II

PÉRIODE INTERMÉDIAIRE.

Durant cette période, les institutions municipales subissent de grands remaniements. Les législateurs révolutionnaires se trouvaient, en effet, devant une organisation locale à refondre entièrement. C'était un travail de base à exécuter pour pouvoir unifier la nation.

C'est ainsi que, dès la fin de 1789, par un décret du 14 décembre, l'on se préoccupa de réorganiser les municipalités. Un Receveur municipal fut institué dans toutes les communes sous le nom de trésorier; mais, si le décret prévoyait sa nomination, il ne la rendait pas obligatoire et laissait le Conseil général communal libre de nommer un fonctionnaire spécial ou de faire remplir son rôle par un membre du Conseil. Il est, en effet, prévu par l'article 41 que le Conseil devait régler les dépenses locales et régir les biens de la communauté.

Il n'y a donc rien d'essentiel qui ait changé dans notre question.

§ 1. — Situation des comptables.

L'effort principal avait donc porté sur les règles nou-

velles de comptabilité en fixant un nouveau mode d'apurement des comptes des bureaux municipaux. A la place de l'ancienne organisation, l'on institua en 1790 un bureau de comptabilité qui devait en particulier vérifier le compte des deniers patrimoniaux d'octroi et revenus des villes. Mais ce bureau (qui avait un caractère provisoire) avait une vue directe sur l'administration des comptables.

Les commissaires correspondaient directement avec ceux-ci; c'est donc encore un principe de séparation entre les ordonnateurs et comptables, puisque l'on cherchait à éviter de passer par l'intermédiaire des ministres; ceux-ci, en effet, comme le fit remarquer Cambon, pouvaient retenir ou altérer les pièces.

Mais ceci entraînait une centralisation excessive, et du coup formait une organisation administrative créée de toutes pièces, absolument autonome et sans aucune participation à l'administration; *une organisation financière fermée*, où les communes n'avaient plus aucune liberté dans la gestion de leurs deniers, puisque les fonctionnaires dépendaient *exclusivement du bureau central.*

§ 2. — **Modifications apportées à cette situation.**

A. — Un premier *effort de décentralisation* fut accompli en 1792 (rapport de Borie) en attribuant la révision des comptes aux municipalités elles-mêmes. Par conséquent, celles-ci gardaient le contrôle de leurs fonctionnaires qui jouissaient d'une certaine autonomie, d'autant plus grande que le Conseil gardait la possibilité de remplir ces fonctions de Receveur par lui-même; mais ceci cessera bientôt avec *la loi sur les incompatibilités du 24 vendémiaire an* III.

B. — Cette loi, très importante, décide que le comptable des revenus communaux ne peut plus être membre du Conseil municipal et, à plus forte raison, maire ou adjoint.

Il se dessine donc là une sorte de courant contraire à celui que nous venons d'indiquer. En effet, en même temps que le Receveur gagnait une plus grande autonomie en ne dépendant plus que du Conseil municipal au premier degré, il l'accentuait en devenant un fonctionnaire exclusivement financier; mais par là il perdait une partie de ses pouvoirs, et c'est à partir de ce moment que se pose notre question telle qu'elle est ici conçue : nous avons, en effet, un fonctionnaire financier faisant partie d'une administration financière autonome, et ne dépendant que d'elle (condition première de notre problème), mais, comme ce fonctionnaire est un fonctionnaire local, en étroit rapport avec le conseil municipal, il doit avoir la gestion des deniers communaux. C'est bien ce qu'une loi du 15 frimaire an VI fut obligée de décider (6). Tous les Percepteurs reçurent la faculté de la gestion communale.

C. — Ce système allait être complété et réorganisé par *la loi du* 11 *frimaire* an VII (7), qui devait poser entre autres les règles fondamentales du budget communal moderne. Nous avons ici l'énumération des fonctions du Percepteur : les articles 30 et 31 prévoyaient, en effet, que le percepteur devrait recouvrer les produits communaux et acquitter les dépenses communales « sur les mandements de l'agent municipal, et ce jusqu'à concurrence de l'état dûment arrêté et dans la proportion des rentrées successives des centimes additionnels destinés à y pourvoir et des autres revenus de la commune ».

Ces pouvoirs, purement financiers, n'excluaient pas cependant un certain contrôle administratif sur les dépenses, puisqu'il n'avait à répondre aux mandements de l'agent municipal que dans la mesure de ses disponibilités

(6) Duvergier, t. X, p. 152.
(7) *Moniteur officiel*, t. XXIX, p. 524.

et des rentrées effectives. Ces règles générales comportaient des modalités selon que les communes formaient un canton ou devaient être réunies pour en former un. C'est donc le Percepteur des contributions foncière et personnelle qui a le maniement des deniers communaux. Le fait le plus marquant de cette loi est la division entre trois receveurs des attributions accordées actuellement au seul Receveur municipal, ce qui tenait à la distinction entre les deux sortes de communes que nous venons d'indiquer : le Receveur de la commune, qui était en même temps Percepteur des Contributions directes; le secrétaire de la municipalité cantonale, à qui le Percepteur versait le produit, et le préposé spécial, qui remplissait son rôle dans les communes formant à elles seules un canton.

Mais la seule chose intéressante à relever dans cette loi, pour notre question, est le fait de la spécialisation de plus en plus marquée du Receveur communal, qui cesse absolument d'être administrateur local, pour au contraire ne faire plus qu'un avec un agent financier de l'administration centrale : le Percepteur des Contributions.

§ 3. — Transformation par la loi du 28 pluviôse an VIII.

A. — Ce système dura peu de temps. Une loi du 28 *pluviôse an VIII* rend à la commune une grande partie de son individualité, mais accroît en même temps la centralisation. L'on substitue à l'agent municipal le maire comme ordonnateur; quant au comptable, il reste le percepteur de la commune, et les autres receveurs sont supprimés avec le budget municipal. Il n'y a plus, en effet, dans la nouvelle organisation que des budgets communaux. Ainsi s'établit définitivement la séparation d'ordonnateur et de comptable.

Quant au pouvoir du Receveur, dans l'ordre administratif, il est seulement négatif, et il ne semble même pas

que l'on s'en soit beaucoup préoccupé; la chose est assez compréhensible. Comme nous le verrons, c'est une question qui se traite surtout par la coutume et la pratique, étant donné l'impossibilité de délimiter ses pouvoirs dans cet ordre. Or, une pratique n'avait pas le temps de s'établir à ce moment à cause des troubles de l'époque et des changements fréquents de législation.

C'est ce qui nous apparaît avec l'arrêté du 4 thermidor an X (8), qui pose les règles du budget municipal, règles encore en vigueur à l'époque actuelle. Cet arrêté vient préciser et fixer le pouvoir administratif négatif du comptable en même temps qu'il esquisse son pouvoir positif. Nous citons les articles qui concernent le Receveur municipal :

« Art. 14. — Le Receveur municipal ne pourra payer une somme plus forte que celle portée au chapitre à peine de responsabilité personnelle; à l'effet de quoi il lui sera remis une expédition en forme de l'état, tel qu'il aura été arrêté définitivement.

» Art. 16. — A leur séance ordinaire de chaque année, les conseils municipaux entendront le compte des deniers communaux que leur rendra chaque Receveur des communes, sans préjudice du compte d'administration à rendre par les maires d'après la loi du 28 pluviôse an VIII. »

Nous voyons ainsi qu'il est stipulé que le Receveur doit contrôler les ordonnancements du Maire. C'était là le pouvoir négatif dont nous voulions parler. C'est un droit de regard important que possède le Receveur, car il lui est alors permis d'envisager la nécessité des ordonnancements faits lorsqu'ils risquent de dépasser le montant des crédits alloués. Ceci implique qu'il pourra rejeter les ordonnancements abusifs du Maire. Il est en quelque sorte juge des

(8) *Bulletin des lois*, n° 203, 3e *série*, t. X.

mandats qui lui sont adressés, sous sa responsabilité personnelle.

Mais, d'autre part, au point de vue positif, l'arrêté prévoit comme la loi de frimaire an VII le maniement des deniers par le Percepteur, et le titre IV nomme un fonctionnaire spécial pour la gestion. Le préposé (seulement dans les communes de plus de 20.000 francs de revenu) sera nommé par le Conseil municipal. Nous avons là une disposition très importante en ce qu'elle amorce la distinction moderne entre les Percepteurs receveurs municipaux et les Receveurs municipaux spéciaux. Les premiers, subordonnés directs du Ministre des Finances, sont, de droit, Receveurs municipaux dans la grande majorité des communes. Les seconds n'ont pour attribution stricte que la comptabilité des deniers communaux et sont nommés de façon différente selon l'importance des villes dont ils gèrent les revenus.

Cette distinction ne change d'ailleurs pas les pouvoirs administratifs des Receveurs. Mais en tout ceci le Receveur municipal (puisque c'est maintenant le nom qu'il porte depuis l'arrêté de thermidor) n'est qu'un agent d'exécution du budget; il dépend en cela des autorités qui ont fait le budget et des autorités qui contrôleront son exécution. Il n'a aucun pouvoir administratif positif, et celui-ci ne paraît que comme une juxtaposition secondaire, une formation annexe : nous la trouvons dans l'arrêté du 19 vendémiaire an XII, déjà cité, qui reprend les dispositions de l'édit de 1672.

C. — Cette attribution de fonctions administratives peut s'expliquer par la considération que certains actes et certains intérêts ne peuvent être confiés qu'à l'agent le plus éclairé sur les questions financières locales, agent capable par son rattachement à l'administration locale et à l'administration financière de juger sainement des nécessités de l'une et de l'autre.

Mais il y avait encore une autre raison qui déterminait ce choix. Les Receveurs étaient nommés par adjudication, et ce système nécessitait évidemment une responsabilité assez étroite et bien fixée du Receveur qui devait répondre de ses actes de gestion et des paiements faits en plus des crédits ouverts. Ce mode de responsabilité personnelle était seul praticable et pouvait d'autant mieux s'exercer que leur fonction était bien rémunérée.

Mais ce système entraînait une extension de leurs attributions pour la double raison de leur responsabilité qui devait pouvoir être mise à couvert par leur activité et qui était une garantie pour beaucoup d'actes. Après que ce système de nomination eût été abrogé, lorsque la loi du 5 ventôse an XII vint décider que tous les percepteurs seraient à la nomination du premier Consul, la responsabilité resta la même, car elle avait donné de bons résultats à une époque où les comptes des communes n'étaient pas encore si élevés que maintenant. Actuellement, en effet, la responsabilité pécuniaire du Receveur n'a plus d'intérêt pratique; il en était autrement à cette époque. Et les fonctions administratives de celui-ci, que nous avons seulement esquissées, nous réservant de les approfondir plus loin, restèrent en principe.

Conclusion.

Nous avons donc vu par ce bref historique quelles questions permanentes soulèvent cette étude, questions qui peuvent s'orienter en deux branches principales : d'une part, importance du Receveur dans la gestion des fonds de la commune, et son pouvoir d'action sur l'ordonnateur; d'autre part, sa responsabilité soulevée par les remises et le contrôle des comptes. A cette question se rattache évidemment celle beaucoup plus large de l'indépendance financière des communes. Et l'on sait toutes les difficultés engendrées par la question des budgets communaux.

CHAPITRE II

EXPOSE DU POUVOIR ADMINISTRATIF DU RECEVEUR MUNICIPAL RECONNU PAR LA LEGISLATION

Dans ce chapitre, nous étudierons, avec l'appui des textes de loi, les pouvoirs administratifs du Receveur municipal.

Tout d'abord, le fondement de ces pouvoirs, puis le pouvoir négatif du Receveur municipal, son pouvoir positif, enfin son pouvoir gracieux.

SECTION PREMIERE

FONDEMENT LOGIQUE DES POUVOIRS DU RECEVEUR MUNICIPAL

§ 1. — Généralités. Double fondement des pouvoirs du Receveur municipal.

Durant ce travail, nous nous apercevrons que la loi attribue au Receveur une compétence administrative pour deux raisons très différentes, exposées chacune au fur et à mesure.

Tout d'abord, certains pouvoirs lui sont donnés à cause de la responsabilité qui pèse sur lui. Nous dirons le pourquoi de cette responsabilité, et pourquoi il supporte seul, en tant que comptable, les actes de ceux qui ne pourraient répondre devant la Cour. Nous dirons aussi quelle est la mesure de sa responsabilité, amendes et débets. Enfin nous

signalerons comment, de ce fait, il doit avoir tous les moyens pour se garantir.

Et c'est surtout le côté payeur qui paraît dans cette idée. C'est, en effet, pour les paiements surtout qu'il est responsable. Donc, les pouvoirs qu'il aura seront destinés à lui éviter des poursuites pour paiements indus, soit qu'il puisse refuser de payer, soit qu'il ait des moyens de s'assurer de la régularité des paiements. Et ceci nous donne bien le caractère des pouvoirs qu'il a ainsi reçus : ce ne sont pas des pouvoirs d'ordre principal, mais d'ordre accessoire, simplement destinés à lui permettre d'accomplir plus sûrement ses fonctions essentielles, que nous développerons longuement au paragraphe 2.

A côté de cette idée, nous trouvons une autre raison à certains pouvoirs : ils lui sont attribués à cause de sa compétence particulière des affaires de la commune.

A n'envisager que ce seul aspect, l'on comprend l'importance de ces fonctions, car, avant la loi de 1884, le gouvernement devait nommer le Maire, et pouvait choisir un agent ayant une compétence suffisante pour défendre les intérêts de la commune. Depuis l'éligibilité des Maires, comme nous l'avons dit, la compétence est moins assurée.

Il semblerait bon d'affermir encore le pouvoir des Receveurs municipaux qui représentent l'élément stable et compétent des finances communales, en face de l'élément variable et dont la compétence est douteuse qu'est le Maire.

Nous aurions là, non plus une confusion pénible et désordonnée des pouvoirs de gestionnaire, ordonnateur et comptable, mais une mise en ordre de ce qui doit être nécessairement fait selon des règles techniques précises et qui demande une continuité de travail objective, et de ce qui ressort de plus de la pure administration ou des questions politiques, variables selon les moments, et qui

ne doit jamais être arrêté. En somme, il nous semble que nous sommes sur la voie d'une nouvelle division, peut-être destinée à se superposer à l'ancienne division d'ordonnateur et de comptable, la division de l'administrateur politique et du technicien financier.

Partant de là, nous classerons les pouvoirs du Receveur municipal dans l'ordre administratif tel qu'il est décrit par les textes; on peut distinguer trois ordres de moyens d'action : le premier, négatif; le second, positif; le troisième, gracieux. Nous les étudierons successivement dans des sections différentes.

§ 2. — La responsabilité du Receveur municipal.

Le pouvoir administratif du Receveur municipal provenant de sa responsabilité, il est nécessaire de voir la loi qui établit sa responsabilité : c'est la loi du 15 septembre 1807 relative à la Cour des comptes. Il peut paraître étrange d'étudier une loi concernant la Cour des comptes, et cependant c'est une des lois fondamentales de notre question. Nous nous heurtons dès l'abord, en effet, à l'une des idées principales que nous aurons à revoir par la suite : le Receveur municipal agit en tant qu'administrateur, presque comme agent délégué de la Cour des comptes.

Il ne faut pas prendre ce terme au sens propre, car nous voulons dire par là seulement qu'il tire son pouvoir administratif sur les actes du Maire et les délibérations du Conseil municipal de l'appui que lui donne la Cour. Il lui est soumis, en effet, pour le jugement de ses comptes de gestion. Il dépend donc en cela de la jurisprudence de la Cour, et il devra s'en inspirer pour éviter les forcements de recettes et les rejets de dépenses qui peuvent être mis à sa charge.

A. Origine du pouvoir administratif du Receveur municipal. — Ceci nous donne l'origine du pouvoir adminis-

tratif du Receveur municipal. Remarquons, d'ailleurs, que la Cour donne plutôt une justification qu'un fondement à ce pouvoir, et que l'on devra rechercher le fondement bien plus loin.

Et ce fondement doit être recherché précisément dans ce qui a été l'idée directrice de la loi de 1807 : dans la notion du pouvoir comptable autonome. Autant il apparaît nécessaire que l'administration ait les mains libres dans son action, autant il est bon qu'elle soit contrôlée par un pouvoir indépendant d'elle-même. Ce pouvoir peut être une formation détachée de l'administration, ou le pouvoir législatif comme dans la législation révolutionnaire (Assemblée Constituante), mais il est meilleur que ce soit un pouvoir entièrement indépendant, qui possède le désintéressement nécessaire au jugement de cette question. C'est ce qu'on appelle le pouvoir comptable autonome.

Lorsque ce principe joue, l'on ne voit pas cette anomalie, courante dans les Etats dictatoriaux et dans les périodes de trouble, d'un administrateur arrêtant les comptes de son administration (le Préfet sous le système de l'an X). Dans ce cas, en effet, tous les organes étant hiérarchisés, la vérification des comptes provient d'une supériorité hiérarchique et non d'un pouvoir comptable indépendant, dont la fonction est originaire et non dérivée.

Il faut ainsi prendre au sens propre le mot pouvoir. Nous sommes, avec l'institution de la Cour des comptes, en présence d'un véritable pouvoir, égal (mais d'une importance moindre) au pouvoir exécutif ou législatif. Et le droit de regard que le Receveur municipal pourra exercer sur l'activité municipale prend ici sa source. Il exerce un pouvoir du même ordre que la Cour des comptes, non pas lorsque celle-ci vérifie objectivement les comptes des comptables, mais lorsqu'elle prend le pouvoir de considérer les raisons de ses comptes et leur justification administrative.

On aperçoit donc ici une sorte de dédoublement dans la

personnalité du Receveur municipal : d'une part, il reste le fonctionnaire soumis à une hiérarchie; d'autre part, il voit ses comptes apurés par la Cour des comptes, et c'est dans ce cas que son pouvoir sur l'administration va tirer un appui de la jurisprudence de la Cour, et qu'il participe à l'institution du pouvoir comptable autonome.

Mais la loi de 1807 nous donne une autre indication capable d'éclairer l'institution que nous étudions. L'on sait que la Cour, ayant reçu la juridiction sur les comptables, perdait de ce fait celle sur les ordonnateurs. En effet, désormais, la séparation entre comptable et ordonnateur est entièrement achevée. Les anciens administrateurs relevaient, nous l'avons dit, en tant que manieurs de deniers publics, des anciennes chambres des comptes. Cela s'expliquait par la confusion qui n'existe plus aujourd'hui, cela s'expliquerait d'autant moins si l'on considère les nouvelles incompatibilités dans les fonctions municipales. Et d'ailleurs cette restriction des pouvoirs de la Cour provient directement de la séparation des pouvoirs, puisque les autorités administratives font partie d'une autre hiérarchie. Toutefois, celles-ci avaient parfois une comptabilité à tenir, et la Cour des comptes, étant l'organe du pouvoir comptable autonome, devait nécessairement avoir le contrôle de cette comptabilité.

Or c'est là que se rattache le pouvoir administratif du Receveur municipal. L'autorité administrative tenue de comptabilité était, en effet, le Maire (L. 28 pluviôse an VIII). Ce compte permettait à l'administration départementale, à ce moment chargée des vérifications, de s'éclairer pour le règlement des comptes des Receveurs. Mais le Maire est un agent non rémunéré, dépourvu de caution; il était impossible de faire jouer à son égard une responsabilité pécuniaire, au cas d'irrégularité dans les comptes. Le seul agent qui pouvait être responsable, c'était le Receveur municipal; nous avons vu l'origine de cette res-

ponsabilité, mais étant donné que sa responsabilité se trouvait liée, effectivement, à celle, toute nominale, du Maire, pour les comptes de celui-ci, il devait pouvoir contrôler le Maire.

Le Receveur municipal dépendait donc de la Cour des comptes, mais seulement dans les communes ayant un revenu supérieur à 20.000 francs. Mais l'ordonnance du 28 janvier 1815 étendit les pouvoirs de la Cour. La compétence de celle-ci était liée au fait que les budgets les plus importants étaient réglés par le gouvernement lui-même. La Cour n'avait de compétence que sur ces budgets, et l'ordonnance de 1815 décida que le gouvernement réglerait les budgets de plus de 10.000 francs. C'est donc un système analogue à celui qui nous régit actuellement : la Cour des comptes jugeant les comptes des receveurs spéciaux des communes et autres établissements dont les revenus sont supérieurs à 250.000 francs et un fonctionnaire de l'administration des finances, le Trésorier-Payeur général du département, jugeant tous les autres comptes. Par la suite, le lien maintenu entre le règlement des budgets par le gouvernement et le jugement des comptes par la Cour est brisé; la compétence de cette dernière est confirmée par l'ordonnance du 16 mars 1816.

Mais il n'en restait pas moins que tous les comptes de moindre importance étaient réglés par le Préfet, séant en Conseil de préfecture. C'était donc encore un agent de l'administration active qui réglait ces comptes, et dans cette mesure le Receveur municipal en dépendait. Mais en cette matière il y eut sans cesse une évolution dans le sens d'une plus grande autonomie du pouvoir comptable, et, par conséquent, d'un affranchissement du Receveur municipal de ce contrôle. Celui-ci passa d'abord au Conseil de préfecture, qui peut être considéré dans une certaine limite comme un tribunal, donc faisant moins partie de l'administration active. Puis, plus récemment, au Tréso-

rier-Payeur général, ce qui complète la mainmise du pouvoir comptable.

B. Rapport du Receveur municipal et de la Cour des comptes. — Nous avons ainsi déterminé, à l'occasion de la loi de 1807, l'origine du pouvoir administratif du Receveur municipal et l'influence de la Cour, mais il reste à déterminer en cette matière les rapports du Receveur municipal avec la Cour des comptes. Nous trouvons cette question au titre II de la loi. Ce titre est toujours en vigueur, à l'exception de l'article 18 sur la production des pièces justificatives. Le texte qui établit la compétence de la Cour des comptes sur les Receveurs municipaux est l'article 12 : « Les comptables des deniers publics en recettes et en dépenses seront tenus de fournir et déposer leurs comptes au greffe de la Cour dans les délais prescrits par les lois et règlements. »

Ce texte, très général, englobe les Receveurs municipaux au même titre que les autres comptables publics, car notre droit public moderne soumet aux mêmes règles et au même régime tout ce qui concerne l'administration *lato sensu* de l'Etat, des départements et des communes. Une discussion s'était élevée à ce sujet : l'expression de deniers publics étant interprétée pour les comptables du Trésor public, seuls; mais cette opinion doit être écartée, et actuellement l'on interprète deniers publics en y faisant entrer les deniers communaux. Cette interprétation était commandée par la présence de l'article 11, qui, prévoyant les comptes dont le jugement rentre dans la compétence de la Cour, y comprend les comptes des communes dont le budget est réglé par le gouvernement, comme nous l'avons dit. C'est cette solution qui a d'ailleurs été adoptée par le décret sur la comptabilité publique de 1862, qui a même été plus loin dans l'interprétation large du mot deniers publics, puisqu'il y fait entrer les deniers des divers établissements de bienfaisance ou d'utilité publique. C'était d'ailleurs

déjà là la jurisprudence de la Cour et la pratique administrative.

La loi fixe ensuite les délais de dépôt des comptes et dispose que la Cour pourra condamner les Receveurs municipaux à des amendes au cas de retard. Mais ces amendes ne sont presque jamais prononcées et la Cour fait preuve d'une grande tolérance, parce que les causes de retard sont nombreuses : travail des Receveurs municipaux, vérification par les Receveurs des finances, qui donne lieu à des rectifications avec retour des comptes, rectifications qui exigent des démarches auprès des ordonnateurs, débiteurs et créanciers des communes. Enfin les Conseils municipaux, qui doivent délibérer sur les comptes, ne se réunissent pas toujours au moment voulu.

Il faut soigneusement distinguer les amendes, qui pourraient être prononcées pour ces motifs, des mises en débet. Leur mode de recouvrement est le même, mais nous sommes ici en présence d'une pénalité dont l'éventualité seule est efficace, alors que les débets n'interviennent qu'après la constatation par le juge d'irrégularités dans les comptes.

Les comptes remis, la Cour établit par un jugement s'ils sont quittes, en avance ou en débet. Dans les deux premiers cas, elle ordonne la mainlevée et radiation des oppositions et inscriptions hypothécaires mises sur leurs biens à raison de leur gestion (art. 13). L'on sait, en effet, que les communes ont une hypothèque légale sur les biens de leurs comptables (C. civ., art. 2121). Et, comme l'a dit très justement M. Allix, dans son *Traité de science financière* (1) : « Le comptable est traité dès son entrée en fonction comme un coupable présumé qui ne sera quitte qu'à la condition de se disculper. »

Au cas de débet ou de déficit, le Receveur des Finances

(1) 6e éd., p. 319, année 1931.

en paie le montant et exerce son recours sur le cautionnement, les biens et la personne du débiteur.

Les comptes arrêtés pourront être révisés par la Cour, sur la demande du comptable ou du Procureur général. La Cour peut, en outre, avant le jugement des comptes, réduire l'hypothèque légale sur les biens du comptable, sur la demande de celui-ci, mais elle ne peut faire radier l'hypothèque elle-même qu'après sortie de fonction et prononcé du jugement de quitus (art. 15).

§ 3. — Accroissement des pouvoirs de la Cour des comptes.

Les pouvoirs que nous venons de décrire sur le Receveur municipal ont encore été augmentés avec les décrets-lois de 1935. Ces décrets-lois donnent au Trésorier-Payeur général un rôle beaucoup plus important que celui qu'il avait auparavant. Il devient le « personnage en vue » de l'administration financière locale. Tout d'abord, c'est lui qui devra arrêter les comptes de gestion des Percepteurs-Receveurs municipaux (décrets-lois du 25 juin 1934, art. 8-13, repris par le décret-loi du 8 août 1935). Il pourra ainsi arrêter :

1° Tous les comptes présentés par les Percepteurs en qualité de Receveurs des communes, quels que soient les chiffres de revenus;

2° Les comptes des Receveurs spéciaux des communes, lorsqu'ils n'excèdent pas 250.000 francs. Auparavant, c'était le Conseil de préfecture qui était juge en premier ressort.

Ce transport de pouvoir est une innovation assez curieuse, puisque nous assistons au dessaisissement d'un tribunal administratif au profit d'un fonctionnaire financier unique et qui n'est pas en réalité un juge. Mais le

Trésorier-Payeur général étant supérieur hiérarchique des Percepteurs-Receveurs, c'est une transformation qui peut accroître leur pouvoir comptable autonome. Plus encore, lorsque nous considérons l'article 1er, qui déclare la Cour des comptes juge de droit commun et lui attribue tous les pouvoirs en matière d'apurement des comptes de gestion des communes.

La Cour, considérée comme juge de droit commun, prend *ainsi tous les pouvoirs de contrôle sur les Receveurs municipaux*. Par cette double réforme, le pouvoir administratif de ceux-ci est plus libre; en effet, nous devons envisager la *double question de l'étendue et de la liberté du pouvoir administratif du Receveur municipal.*

Son étendue dépend, d'après les textes, que nous avons vus, de l'interprétation et de la pratique; mais sa liberté d'exercice provient de la plus ou moins grande libération du contrôle de l'administration active. Si, dans les mesures préventives ou dans le contrôle de ses actes, le Receveur est dépendant de l'administration active, l'on comprend bien qu'il ne pourra exercer son pouvoir comptable autonome avec l'indépendance nécessaire. C'est dans cet ordre d'idées que les décrets-lois précités ont eu pour conséquence d'affranchir le Receveur municipal et de renforcer son pouvoir. Il peut ainsi, faisant partie d'une administration particulière, indépendante, trouver un pouvoir qui corresponde pleinement au fondement, à savoir sa dépendance de la Cour des comptes; actuellement, en somme, au point de vue légal, tout ce qui subsiste de l'ancien mélange de l'administration active et de l'administration comptable dans cette matière, c'est la nomination du Receveur municipal spécial. Celle-ci se fait toujours par décret rendu sur proposition du Ministère des Finances. Le Receveur spécial est choisi sur une liste de trois noms présentés par le Conseil municipal à la suite d'une délibération sur les candidatures. Quant au Percepteur-Receveur

municipal, il est nommé par arrêté du Ministre des Finances. C'est donc l'administration active qui procède aux nominations. Mais, hors cela, le Receveur municipal jouit d'une indépendance de plus en plus complète et d'un pouvoir de plus en plus étendu dans son ressort.

§ 4. — Responsabilité délictuelle du Receveur municipal et surveillance de celui-ci.

Continuant à suivre le texte de la loi de 1807, nous voyons, prévus à l'article 16, les délits de faux ou de concussion. Cet article dispose : « Si, dans l'examen des comptes, la Cour trouve des faux ou des concussions, il en sera rendu compte au Ministre des Finances, etc. » Comme il s'agit d'un délit, le coupable sera poursuivi devant les tribunaux ordinaires, mais, quant au Receveur, il sera mis en débet.

Or, quel est le coupable ? L'irrégularité provenant du faux ou de la concussion n'en est pas moins une erreur comptable (nous en envisageons la question, non pas sous l'angle du délit, mais sous l'angle de la responsabilité comptable). Ce sera donc, de toute façon, le Receveur municipal. Or, cette erreur comptable peut provenir du faux ou de la concussion du Maire (ordonnateur). Il est donc nécessaire que le Receveur municipal ait un pouvoir de contrôle, même sur la qualité délictuelle ou non délictuelle, des actes faits par le Maire. Et ce pouvoir de contrôle est doublé régulièrement d'un recours du Receveur contre le Maire pour le recouvrement du débet qu'il a dû payer. Mais la véritable protection du Receveur municipal réside dans son pouvoir de contrôle, car son recours est plus ou moins illusoire. Le Trésor a sur lui un privilège tel que le Receveur municipal ne peut pas échapper à la condamnation, alors que lui-même n'a pas de privilèges correspondants sur les biens du Maire. Corroborant

l'interprétation que nous venons de donner de ce texte, nous verrons la loi de 1862 énoncer formellement cette responsabilité du Maire, sous l'angle de la justification de ses ordonnancements.

Tout l'ensemble de la responsabilité des Receveurs municipaux est portée devant la Cour des comptes, mais une autre surveillance s'exerce sur eux : la surveillance du Receveur des Finances. La loi de 1884 prévoit, en effet, article 158 : « Les Receveurs municipaux sont assujettis... à la surveillance des Receveurs des Finances. » Cette surveillance financière a remplacé la surveillance des ordonnateurs. Le Receveur des Finances est tenu d'effectuer au moins une vérification par an, mais ce ne doit être là qu'une vérification. Il faut bien, en effet, distinguer entre le pouvoir d'instruction et la simple surveillance.

Le Receveur des Finances est le supérieur hiérarchique du Percepteur. De ce fait il peut prendre des mesures administratives à son égard et donner des ordres relatifs au service. Il puise ce pouvoir dans la notion générale de hiérarchie administrative, et c'est une fonction qui lui est propre, du fait des principes généraux.

Au contraire, lorsqu'il s'adresse au Receveur municipal, il agit, non plus en vertu de son pouvoir hiérarchique, mais seulement en vertu du texte de loi qui lui donne une mission, non pas concordante à sa fonction habituelle et régie par des principes du droit public, mais accessoire et limitée aux termes de la loi. De ce fait, le Receveur des Finances n'a qu'un pouvoir restreint à la surveillance, comme le dit l'article 158, sans plus, c'est-à-dire qu'il peut seulement procéder à un contrôle sans sanction, mais avec pour seule possibilité le recours au juge des comptes, et que son pouvoir doit se borner à signaler à celui-ci les irrégularités des actes du Receveur municipal. Or, cette distinction est, en général, méconnue par les Receveurs des Finances qui oublient le caractère accessoire de leur

mission en ce domaine et tendent à empiéter sur celui des Percepteurs-Receveurs municipaux. Leurs agissements de fait sont certainement condamnables à ce sujet.

SECTION II

POUVOIR NÉGATIF DU RECEVEUR MUNICIPAL LE REFUS DE PAIEMENT

L'essentiel de ce pouvoir consiste dans le fait que le Receveur peut refuser le paiement de certains mandats. Mais il faut distinguer ici le contrôle préventif et le refus de paiement en lui-même.

Le contrôle préventif s'exerce afin d'éviter le refus de paiement ou pour motiver ce refus. Il porte sur diverses questions.

§ 1. — Contrôle de l'ouverture des crédits.

D'abord, nous trouvons le pouvoir du Receveur municipal de vérifier la régularité de l'ouverture des crédits.

Art. 986 de l'Instruction générale du 20 juin 1859 : « Aucune dépense ne peut être acquittée par les Receveurs municipaux si elle n'a été préalablement ordonnancée sur un crédit régulièrement ouvert. » En vertu de la même idée de responsabilité du Receveur municipal, on peut conclure au devoir de celui-ci de vérifier les crédits, et de voir s'ils ont été régulièrement ouverts et si l'ordonnancement a bien été fait dans les limites de ces crédits. C'est un double pouvoir considérable, et c'est la première fois que nous voyons la possibilité de vérifier la régularité des ouvertures de crédit par un comptable. Afin de faciliter ce contrôle, nous trouvons :

Art. 987 : « Les ordonnances ou mandats des Maires

doivent énoncer l'exercice et le crédit auxquels ils s'appliquent. Ils sont délivrés au profit et au nom des créanciers directs des communes. »

La prescription de l'énoncé ci-dessus est malheureusement souvent mal observée par les Maires, surtout dans les petites communes. Dans ce cas, c'est le Receveur municipal qui doit avoir le soin de rechercher les crédits. C'est bien la preuve du pouvoir que nous indiquions au sujet de l'article précédent, mais ce pouvoir devrait avoir de plus grands moyens de s'exercer, puisqu'il existe pratiquement dans une mesure très large, ainsi que nous le verrons plus tard au sujet de la gestion des deniers communaux.

A ceci se rattache, en outre, la question des nullités des délibérations du Conseil municipal que nous verrons plus loin. Nous nous bornerons, pour compléter cela, à dire qu'au cas de délibérations simplement annulables à son avis, le comptable peut refuser le paiement jusqu'à l'expiration des délais (de quinze jours) pour la réclamation auprès du juge et du délai de décision du Préfet (de quinze jours également); après quoi, le mandat doit être considéré comme valable et sera obligatoirement payé.

§ 2. — Vérifications de la légalité des ordonnancements.

Puis, le Receveur municipal a pouvoir de vérifier la légalité des ordonnancements; nous allons en voir de nombreux exemples : pouvoir de vérifier que les agents payés par la commune ne fassent pas partie du Conseil; pouvoir de vérifier que les sommes attribuées aux membres du Conseil ne soient pas des traitements, etc. Et à ceci se rattache le devoir de veiller aux mandats fictifs et irréguliers.

Art. 152 de la loi du 5 avril 1884 : « Le Maire peut seul délivrer des mandats de paiement. » Cette phrase nous donne une nouvelle application des pouvoirs du Receveur

municipal : il pourra refuser le paiement de tout mandat signé de l'adjoint ou d'un conseiller municipal, sauf si le Maire est empêché ou a donné délégation (dans ce dernier cas, l'arrêté de délégation devra être joint au mandat). Et cette interprétation ressort tout simplement de l'obligation pour le Receveur municipal de vérifier la régularité des mandats. En même temps, cela lui donne le pouvoir de vérifier les pièces justificatives. Nous verrons plus loin la question et son rapport à l'idée de service fait.

Troisièmement, pour les fonds de dépenses imprévues, il peut déjà apprécier l'utilité de la dépense faite, et ceci participe en partie de son pouvoir positif; nous y reviendrons.

§ 3. — Vérification de la personne du créancier.

Enfin, ayant ainsi agi vis-à-vis de l'Administration et ayant eu les moyens d'investigation nécessaires pour éviter la mise en jeu de sa responsabilité, il aura un dernier ordre de vérification : celle de la personne du créancier. Il devra s'enquérir de l'identité de celui-ci et de sa qualité de créancier, c'est-à-dire d'auteur du service fait.

En outre, du fait de la vérification de la personne du créancier, le Receveur municipal est chargé de diverses applications de lois. Ainsi, l'article 33 de la loi du 5 avril 1884 : « Un agent salarié de la commune est inéligible au Conseil municipal. » Le Receveur municipal s'appliquera à veiller à cette disposition à l'occasion du paiement des dépenses du personnel. Nous avons là un magnifique exemple des pouvoirs administratifs qui sont donnés au Receveur municipal en vertu de sa connaissance particulière des affaires de la commune : étant donné que tous les traitements sont payés par lui, il peut avoir un droit de regard sur ceux à qui il verse le traitement, et par conséquent peut veiller à certaines de leurs incapacités. Il est

même le seul agent communal qui puisse efficacement surveiller les agents salariés de la commune.

L'article 74 de la même loi prévoit la gratuité des fonctions municipales. Celles-ci ne donnent droit qu'au remboursement des frais que nécessite l'exécution de mandats spéciaux. Et cette disposition est, comme celle de l'article 33, mise sous la garde du Receveur, pour les mêmes raisons. Le comptable municipal devrait, en effet, refuser le paiement d'un mandat émis au nom d'un conseiller municipal s'il s'agissait d'un véritable traitement pour fonctions municipales. En ce cas, en effet, les pièces produites seraient irrégulières, parce qu'elles démontreraient une irrégularité dans la justification de la légalité de la dépense. Il s'agirait de dépenses non autorisées, et le contrôle préventif du comptable municipal embrasse la régularité de l'autorisation de la dépense.

Il y a donc à la fois une régularisation de fond et de forme qui doit être observée par le Receveur municipal dans les mandats qui lui sont remis. Après cette vérification, il peut procéder au refus de paiement s'il lui apparaît qu'il y a une irrégularité.

§ 4. — Droit de réquisition de l'ordonnateur.

La question qui se pose alors est de savoir si ce refus de paiement est libre et inconditionné; s'il doit au contraire être justifié, s'il peut y être passé outre. C'est poser la question du droit de réquisition de l'ordonnateur.

L'on sait que les ordonnateurs de dépenses de l'Etat ont le droit de requérir sous leur responsabilité, après le refus des comptables, qu'il soit passé outre au paiement.

Les ordonnateurs des dépenses des communes n'ont certainement pas ce droit. Voici les motifs qui commandent notre opinion : Tout d'abord, l'ordonnance du 23 avril 1823, qui a appliqué à la comptabilité communale les prin-

cipes posés par l'ordonnance du 14 septembre 1822 sur la comptabilité des dépenses publiques, n'a pas reproduit la disposition de l'article 15 relative au droit de réquisition. Cela laisserait donc supposer qu'elle n'a pas voulu la sous-entendre, ce qui est difficilement admissible, mais qu'elle a plutôt eu pour but de ne pas l'appliquer ici.

De plus, l'article 472 de l'ordonnance du 31 mai 1838 sur le règlement de la comptabilité publique garde le même silence sur ce point. Cet argument, qui ne serait pas décisif par lui-même, prend une importance particulière lorsqu'il est rapproché du précédent.

En outre, à côté des arguments de textes, nous avons des arguments de raison. Il est évident que l'urgence d'un paiement peut et doit en général être plus grande pour les dépenses de l'Etat que pour les dépenses des communes. Le retard de ces paiements est normalement plus fâcheux. Enfin, le droit de réquisition ne doit être exercé qu'avec prudence, et une sanction semble nécessaire. Mais les administrateurs des communes sont moins compétents, et surtout, exerçant leurs fonctions gratuitement, il serait difficile de se montrer sévère à leur égard lorsqu'ils ont fait un usage inopportun du droit de réquisition.

En somme, nous estimons que ce droit ne peut amoindrir l'action du Receveur municipal, et celui-ci, restant juge en dernier ressort, dans la commune, du paiement ou du non-paiement, contrôle par ce moyen le Maire avec plus de rigueur qu'aucun comptable ne le fait à l'égard de son ordonnateur.

Mais à ce pouvoir considérable, l'article 1003 de l'Instruction de 1859 apporte une restriction importante : « Les comptables n'ont point qualité pour apprécier le mérite des faits auxquels se rapportent les pièces à l'appui de chaque mandat. Il suffit, pour garantir leur responsabilité, qu'elles soient visées, et par conséquent attestées par l'ordonnateur. Si cependant un comptable s'apercevait ou

avait de suffisantes raisons de croire que l'ordonnateur a été trompé, il devrait, nonobstant l'apparente régularité des pièces, suspendre le paiement et avertir l'ordonnateur sans aucun retard, mais si ce dernier lui donne alors l'ordre de payer, il doit s'y conformer immédiatement. »

Cet article (que nous avons réservé jusqu'ici parce qu'il se rapporte étroitement à la question de la réquisition que nous ne pouvions voir qu'à l'occasion de l'étude du refus de paiement) soulève de grandes difficultés.

La première difficulté est l'idée de l'apparente régularité des pièces pour mettre le comptable à l'abri. Ceci supposerait que le comptable n'a aucun pouvoir de contrôle sur les faits, puisqu'il suffisait de la conformité des pièces pour que le comptable dût payer, et même le Maire avait presque un droit de réquisition.

Nous savons cependant que le Receveur municipal a un droit de regard sur ce fait, et la pratique nous le montrera plus encore.

Mais c'est la seconde difficulté qui est plus importante : l'ordonnateur a, venons-nous de dire, une sorte de droit de réquisition qu'il ne possède pas quand le mandat de dépense est motivé au fond par un service fait. Ceci est paradoxal, et d'autre part il y avait une véritable rupture de l'harmonie du contrôle confié au comptable, car il était alors tenu de vérifier sévèrement la forme des mandats et des pièces tout en négligeant le fond, puisqu'il était à couvert sitôt que la forme était correcte.

De ce fait, le Receveur municipal recevait des pouvoirs plus étendus lorsque l'emploi des deniers était correct. S'il avait, au contraire, la certitude que les deniers communaux étaient dilapidés ou même détournés, il n'avait rien à y voir en tant que comptable.

Nous verrons, en étudiant la jurisprudence, comment le Conseil d'Etat a renversé cette règle en l'interprétant. Donc, c'est dans notre chapitre III que nous verrons com-

ment cet article est devenu, dans ses deux dispositions, lettre morte.

§ 5. — Recours du créancier après un refus de paiement.

Maintenant, lorsqu'il y a eu refus de paiement motivé, quelle va être la position du créancier qui désire appeler de ce refus ? La décision de paiement qui doit être prise doit pouvoir couvrir entièrement la responsabilité du Receveur, sans quoi le but du refus de paiement ne serait pas atteint. Donc, la décision sera prise par le Ministre de l'Intérieur après conseil du Ministre des Finances.

Mais le créancier peut avoir éprouvé un préjudice du fait de ce refus. Il peut donc s'adresser aux tribunaux pour avoir réparation (Circ. Min. Intér., 30 nov. 1876, *Bull. Minist.*, 1876, p. 694).

Les tribunaux ne peuvent condamner à des dommages-intérêts qu'après appréciation, et non du fait de la simple autorité de la décision du Ministre, car celle-ci peut être libre, et ne pas s'inspirer des mêmes motifs que celle du Receveur municipal. Donc, l'appréciation des tribunaux devra porter sur le fait du Receveur municipal.

Il ne peut être, en effet, condamné s'il s'est maintenu dans les limites de son pouvoir administratif, accordé par la loi. Le fait, dans ce cas, ne saurait être condamnable. Il ne l'est que si le Receveur municipal a excédé ses attributions, ou si dans ses attributions il a commis une faute lourde. Dans ce seul cas, il pourra être condamné à des dommages-intérêts.

SECTION III

POUVOIR POSITIF DU RECEVEUR MUNICIPAL

Ce pouvoir positif se divise en trois branches : tout d'abord il y a le pouvoir de donner des ordres, puis d'agir

par voie d'action, enfin un pouvoir d'administration propre.

§ 1. — Pouvoir d'exiger des pièces justificatives.

Le pouvoir de donner des ordres trouve son expression dans le pouvoir d'exiger les pièces justificatives relatives au mandat et énumérées par la loi. La sanction ici est encore le refus de paiement, si l'ordonnateur n'obéit pas à ces injonctions. Il y a là, non pas une possibilité pour le comptable, mais un devoir. Les nomenclatures de la loi s'imposent, en effet, à lui comme à l'ordonnateur.

Pour exposer cette question, il faut partir de l'article 18 de la loi de 1807 qui prévoit, comme nous l'avons dit, l'interdiction pour la Cour de s'attribuer juridiction sur les ordonnateurs. Nous savons comment cette disposition concentrant toute la responsabilité sur une seule tête, en vertu de la séparation des pouvoirs et pour une saine gestion des deniers publics, a engendré, ainsi que la précédente, le pouvoir administratif du Receveur municipal. Mais nous allons voir, par un exemple précis, à quel point ce pouvoir est issu de la pratique, et nécessité par elle. La loi de 1807 le restreignait, en effet, remarquablement en disposant que c'était l'ordonnateur qui prescrivait les pièces à joindre aux mandats de dépense. L'article 18 poursuit, en effet : que la Cour ne pourra refuser aux payeurs l'allocation des paiements faits sur des ordonnances accompagnées des pièces que l'ordonnateur aura prescrit d'y joindre. Observer cette disposition au pied de la lettre, c'était nier tout contrôle. En effet, l'ordonnateur pouvait par là contraindre le juge à recevoir une justification illusoire, ou même à n'en recevoir aucune. D'autre part, choisissant les pièces justificatives, l'ordonnateur pouvait fausser le contrôle. Mais cette disposition était injustifiable, étant donné les nécessités que nous avons

dégagées et les tendances mêmes de la loi de 1807. Il faut, en outre, considérer que les Maires étaient souvent incompétents pour le choix des pièces à fournir, et ceci sans aucune idée de fraude.

C'est ainsi qu'à ce sujet, les nécessités pratiques du contrôle provenant de l'idée du pouvoir comptable autonome vont s'affirmer dans les ordonnances du 14 septembre 1822 et du 23 avril 1823. La première fixe des règles générales de comptabilité qui seront appliquées à la comptabilité communale par la seconde. D'après ces ordonnances, les pièces justificatives seront énumérées dans une nomenclature jointe à l'ordonnance. La production de ces pièces s'impose d'une façon absolue.

L'on constate donc ici cette tendance à l'objectivité que nous avions signalée dans notre introduction. Au choix arbitraire de l'ordonnateur est substitué le choix objectif de la loi qui détermine d'avance les pièces justificatives. Dès lors, le contrôle comptable devenait, lui aussi, objectivement plus aisé et les principes d'ordre et de bonne gestion que l'on avait essayé d'établir devenaient applicables dans la pratique.

Il s'était donc révélé sur ce point particulier qu'un contrôle comptable sur les ordonnateurs était de toute nécessité et que, pour le faciliter, il fallait enlever aux Maires le choix des pièces justificatives. Leur production présente actuellement un caractère d'ordre public. L'ordonnance de 1822 a été rendue sur les revendications de la Cour des comptes qui se fondait sur la pratique (2).

Mais pour maintenir la supériorité du pouvoir administratif sur le pouvoir comptable, le gouvernement prétendait que la Cour des comptes (et en conséquence le Receveur municipal, moins encore) ne pouvait apprécier les pièces justificatives ainsi remises et devait donner l'allo-

(2) Cultru, *La réforme de la Cour des comptes*, thèse Paris, 1923.

cation. La Cour, au contraire, prétendait pouvoir vérifier les pièces et demander des suppléments de justification. Elle voulait par là atteindre les ordonnateurs au moyen des comptables, car ceux-ci devaient obligatoirement rechercher si les documents qu'on leur remettait correspondaient aux conditions posées par la Cour des comptes déduites de l'ordonnance de 1822 : elles devaient prouver l'existence du service fait. D'autre part, la Cour, pouvant exiger la remise de nouvelles pièces justificatives, soumettait l'ordonnateur aux ordres du comptable qui se faisait le porte-parole de la Cour. Cette théorie engendra un long conflit, que nous allons esquisser.

La Cour des comptes posait donc en principe que le comptable pourrait réclamer les pièces nécessaires et apprécier la valeur des titres fournis. Cette thèse était exposée par elle dans de nombreuses dispositions : une note du premier Président, en date du 8 juin 1835, dispose que « les payeurs sont tenus... d'exiger que les pièces indiquées par l'ordonnance du 14 septembre 1822, et plus spécialement désignées par les règlements administratifs et les injonctions de la Cour des comptes, leur soient produites. »

Il était donc bien spécifié ici que les Receveurs municipaux ont un pouvoir d'ordre sur les ordonnateurs, en vertu d'une véritable délégation de la Cour des comptes. Et plus tard, en 1836, le rapport de la Cour, véritable exposé de science financière, semble bien indiquer que les théories de la Cour sont en général admises par l'administration elle-même : « Nos arrêts ont suppléé quelquefois aux lacunes des règlements administratifs, et nos référés auprès des Ministres nous ont fait obtenir plus souvent encore le complément des titres et documents indispensables pour éclairer nos vérifications. »

Et, deux ans plus tard, le rapport affirme plus nettement encore l'idée fondamentale : « Utiles aux ordonna-

teurs, aux comptables et à la Cour, les nomenclatures n'affranchissent aucune autorité des devoirs qu'elles ont à remplir dans les cas où elles sont muettes ou seulement incomplètes. »

C'est donc poser même la liberté de la Cour vis-à-vis des nomenclatures de la loi, car c'est décider en quelque sorte que la Cour pourra les compléter et avoir un droit de regard sur toute l'administration. Mais celle-ci se défendit. Nous étions ici en présence d'une toute-puissance de la Cour. En son nom, les comptables jouissaient d'un contrôle indéfini sur les ordonnateurs, et cela aurait fatalement alourdi les comptes et les opérations administratives. Nous sommes en présence de l'exagération possible des pouvoirs administratifs du Receveur municipal. Celui-ci en effet, si la juridiction des comptes n'était limitée par aucun texte dans son droit de réclamation des pièces, pouvait toujours craindre de se voir réclamer de nouvelles justifications, et, dès lors, rendu extrêmement circonspect, il aurait réclamé des ordonnateurs des preuves et titres pour des opérations sans importance.

Les pouvoirs que réclamait la Cour faisaient donc sérieusement échec à l'indépendance de l'Administration. Celle-ci s'est donc opposée aux prétentions de la Cour, et le Conseil d'Etat, qui jugea plusieurs affaires en cassation, donna raison aux administrateurs.

L'article 88 du décret du 31 mai 1862 vint fournir à la Cour des comptes un argument pour sa théorie des pièces justificatives. Cet article fixe les règles selon lesquelles les nomenclatures de pièces doivent être établies. La Cour prétendit tirer de là le pouvoir de vérifier la régularité des nomenclatures et prendre un pouvoir de juridiction sur ceux qui les établissent. Mais il fut démontré que cela n'a jamais été la pensée de la loi. L'article 88 est une instruction destinée aux ordonnateurs, Ministres intéressés et Ministre des Finances, qui seuls peuvent être juges de ces

nomenclatures, car la Cour n'est pas juge de ces ordonnateurs. Le conflit ne tarda pas à s'éteindre. La Cour des comptes revint d'elle-même sur sa théorie et a rendu des arrêts d'où il ressort qu'elle a abandonné ses prétentions. Mais cependant il reste un pouvoir certain du Receveur municipal destiné à suppléer à l'incompétence du Maire en cette matière.

§ 2. — Théorie du service fait.

L'article 998 de l'Instruction générale du 20 juin 1859 nous donne la pièce maîtresse du pouvoir administratif positif du Receveur municipal. Les mandats des Maires ordonnateurs doivent, pour justifier de la réalité de la dette et valider le paiement, être appuyés de toutes les pièces voulues par les règlements. Tout paiement qui serait effectué sans l'accomplissement de cette formalité resterait à la charge du comptable.

Nous avons souvent indiqué cette idée, mais voyons les nouvelles conséquences que l'on peut en tirer : c'est par les factures ou mémoires qu'est révélée l'existence du service fait. Or, l'on sait que seul le service fait peut obliger le comptable à payer sur l'ordonnancement. Ainsi, le certificat de prise en charge à l'inventaire oblige l'administrateur à tenir registre des objets mobiliers appartenant à la commune. La production d'une copie du procès-verbal d'adjudication, soumission, convention ou marché, diminue les risques d'illégalités à l'occasion de ces opérations administratives.

Que ce soit enfin pour des dépenses concernant des échanges et acquisitions de propriétés immobilières par voie d'amiable composition et de consentement volontaire, d'après les règles du droit commun, ou par application des lois sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, le Receveur municipal, par l'examen des justifications, veille

à ce que le contrôle voulu par les lois et règlements devienne effectif. Le Receveur municipal remplit le même rôle en ce qui concerne les constructions et grosses réparations. Et toutes ces prescriptions ont un caractère d'ordre public. Notion qui vient renforcer l'idée de pouvoir administratif du Receveur municipal, puisque les prescriptions, en vertu desquelles il intervient dans l'administration même, n'ont pas un caractère facultatif. Nous verrons quelle conséquence pratique l'administration a tirée de cet article 998 tout récemment.

Puis vient dans cette question le décret sur la comptabilité publique du 31 mai 1862.

Ce décret, comme l'exprime à l'Empereur le Ministre des Finances Fould, n'est qu'une révision et une mise au point de l'ordonnance de 1838, et, pour ce qui concerne la comptabilité communale, nous avons là une répétition des dispositions de 1859. Il est bon toutefois de voir quelques règles de ce décret, car il précise et insiste sur certains points. Et pour ce qui nous concerne, dans l'article 10, nous retrouvons la responsabilité du Receveur municipal : « Aucun paiement ne peut être fait qu'au véritable créancier justifiant de ses droits et pour l'acquittement d'un service fait. » De l'idée de service fait, il résulte que les justifications de ce service sont nécessaires pour obtenir le paiement, et c'est au comptable qu'il appartient de s'assurer de la réalité de ce service. Cette mission du Receveur est d'ailleurs délicate, car le Maire peut fréquemment se froisser de cette sorte de juridiction de ses actes d'administration par le comptable. Mais en face de cette idée, M. Victor de Marcé, tout au long de son ouvrage (*Le contrôle des finances en France et à l'étranger*, 1928, Paris, Alcan), a fait ressortir la notion d'un pouvoir comptable autonome dont nous avons parlé, et c'est de là que le comptable fera sortir son contrôle. Le décret de 1862 dispose, comme l'Instruction de 1859, que le Re-

ceveur municipal examinera la forme extérieure des pièces justificatives du service fait, qu'il devra en outre contrôler les calculs de liquidation et la conformité du mandat avec les pièces constatant la réalité et la quotité de chaque créance.

Donc, pour toutes les irrégularités matérielles (non-concordance entre l'indication des noms, des sommes ou des services portés sur l'ordonnance ou le mandat et celle qui est fournie par les pièces justificatives), le comptable aura le droit de refuser le paiement parce qu'il ne peut constater le service fait. Ceci l'entraîne donc : d'une part, à vérifier la personne du créancier, puisque seul le véritable créancier a fait le service dont il est question, et c'est là un large pouvoir d'investigation; d'autre part, à ne payer que des mandats réguliers au point de vue budgétaire, puisque ceux-là seuls peuvent correspondre à un service fait. Donc ceci exclut le paiement des mandats fictifs.

§ 3. — Pouvoir sur les dépenses imprévues.

De même, son pouvoir comptable devient positif dans les cas d'autonomie plus grande, où il devient seul organe de contrôle de l'observation de la loi. Il est alors assorti d'un pouvoir d'ordre. Il en est ainsi dans les cas de dépenses imputées sur les fonds de dépenses imprévues, et dans le cas de continuation du budget par douzièmes provisoires. Il est, en effet, obligé dans ces cas de pouvoir ordonner les mesures prévues par la loi pour la régularité des actes. Il faut bien dire d'ailleurs que cette nécessité qui découle de la loi est seulement théorique, et pratiquement ne sera pas exercée.

C'est ainsi que l'article 816 de l'Instruction de 1859 prévoit : « S'il arrivait que le budget d'un exercice ne fût pas approuvé et remis au Receveur municipal avant l'ouverture de cet exercice, les recettes et les dépenses ordinaires

continueraient à être faites jusqu'à l'approbation de ce budget conformément à celui de l'année précédente. » En conséquence, le Maire peut délivrer et le Receveur payer des mandats pour ces dépenses, mais comme ce pouvoir ne peut être absolument illimité et indéterminé, il faut un responsable, et celui-ci sera évidemment le Receveur municipal.

Art. 817 : « Les crédits qui peuvent être reconnus nécessaires après le règlement du budget sont délibérés par le Conseil municipal et approuvés par le Préfet même dans le cas où le budget est réglé par un décret. Le Receveur municipal refusera de payer tous mandats dont la dépense ne ferait pas l'objet d'un crédit ouvert au budget ou d'une autorisation spéciale. »

C'est donc du contrôle exercé par le Receveur sur les mandats que dépend la continuation du budget. Et ce contrôle s'exerce sur une autre matière encore : au sujet des dépenses imputées sur le fonds des dépenses imprévues (art. 819). Ce contrôle empêche que le crédit des dépenses imprévues ne devienne une sorte de caisse noire où les Maires pourraient puiser indépendamment des prescriptions réglementaires. Dans cet ordre de matières, le Receveur municipal se présente comme un surveillant de l'application stricte des règlements. Si un mandat violant les règles édictées par l'article 819 était présenté au Receveur municipal, celui-ci serait tenu d'en refuser le paiement jusqu'à la production d'une délibération du Conseil municipal, approuvée par l'autorité qui règle le budget, et autorisant la dépense conformément aux exigences formulées par l'article 819.

Une trentaine d'années plus tard, la question fut reprise, dans la grande loi de 1884, à l'article 147 : « Le crédit pour dépenses imprévues est employé par le Maire. Dans la première session qui suivra l'ordonnancement de

chaque dépense, le Maire rendra compte au Conseil municipal, avec pièces à l'appui, de l'emploi de ce crédit. Ces pièces demeureront annexées à la délibération. » Nous paraissons être ici encore en présence d'une exception aux règles des dépenses communales habituelles, en droit budgétaire. En effet, c'est un développement des pouvoirs du Maire hors des limites que nous avons vues, et le pouvoir comptable du Receveur semble recevoir ici une importante modification. Mais, comme nous allons le voir, ce n'est qu'une apparence, et le pouvoir administratif du Receveur reste considérable.

Tout d'abord, le Receveur municipal devra se refuser à payer les dépenses qui seraient prohibées par la loi ou soumises à des règles particulières qui n'auraient pas été appliquées. Il faut, en effet, bien marquer que ce n'est pas le caractère de fonds secrets qui empêche l'application du droit commun en ces matières. Bien au contraire, il semblerait que le Receveur municipal dût veiller plus strictement ici à l'application des lois et règlements. Ainsi, il ne devra pas payer les indemnités considérées comme des traitements aux membres du Conseil municipal. De même, il ne devra pas payer les acquisitions irrégulières, par exemple, les acquisitions réalisées sans délibération de l'assemblée communale. Le crédit est à la disposition du Maire seul, mais les actes auxquels il est employé comportent leurs formalités particulières et le Maire n'en est pas dispensé. Il est dispensé de toute forme pour l'application du crédit à l'acte, mais non pour la passation de l'acte.

De même, le Receveur devra veiller à ce que les crédits pour dépenses imprévues soient bien employés dans le seul exercice pour lequel ils ont été prévus. Il est évident également qu'il ne faudra pas payer, sur le crédit des dépenses imprévues, les secours, indemnités, gratifications, sans que ces paiements soient appuyés d'une délibération

approuvée. C'est là encore l'application de la règle générale qui veut que, pour mettre sa responsabilité à couvert, le Receveur municipal fera bien, avant de payer, d'exiger une délibération approuvée, pour toute dépense ne présentant pas un caractère obligatoire. C'est là la pratique suivie, et elle est confirmée par la jurisprudence de la Cour des comptes.

Donc le comptable possède, d'après ce que nous venons de voir, des pouvoirs aussi considérables dans le cas des dépenses imprévues que dans tous les cas. Et ces pouvoirs administratifs, contrairement à ce qui pouvait paraître d'après l'article que nous analysons, sont tels que la situation se renverse complètement, et que c'est l'indépendance de l'ordonnateur qui est restreinte et non les pouvoirs du comptable.

Il faut savoir, en effet, que la jurisprudence s'attache à rechercher, à l'occasion de toute dépense, le caractère d'utilité communale qu'elle présente, et rejette toutes les dépenses qui ne satisfont pas à cette exigence. Or le premier appréciateur de cette utilité, c'est le Receveur municipal, qui de cette façon veille plus étroitement ici que sur les dépenses ordinaires. C'est en effet un pouvoir d'appréciation presque illimité dont il jouit grâce à l'appui de la Cour.

§ 4. — Pouvoir d'action du Receveur municipal.

Le pouvoir d'agir par voie d'action présente d'assez nombreuses applications. Ecartons de suite les cas de droit commun, qui ne sont pas des droits spéciaux aux Receveurs municipaux. Ainsi, les articles 65 et 66 de la loi de 1884 prévoient la possibilité pour toute personne intéressée d'agir contre les délibérations, avant comme après le paiement. Il est bien certain que le Receveur municipal peut être considéré comme personne intéressée.

Mais, en dehors de ces pouvoirs ordinaires, nous voyons trois possibilités principales pour le comptable d'agir.

L'article 530 du décret de 1862 prévoit la possibilité pour le comptable communal de se pourvoir devant la Cour des comptes contre tout arrêté de compte définitif rendu par les Conseils de préfecture. Nous avons dit que maintenant ce ne sont plus les Conseils de préfecture, mais les Trésoriers-Payeurs généraux qui remplissent ces fonctions.

Nous avons donc, avec ce pouvoir du Receveur municipal, un nouvel aspect de ses attributions administratives, puisqu'il peut surveiller non seulement ce qui concerne directement le paiement des mandats, mais encore les arrêtés de compte. Il était à la vérité, pour ce faire, le plus compétent, et le plus intéressé de tous.

D'autre part, nous avons vu plus haut qu'il est muni d'un pouvoir d'action contre le Maire au cas où celui-ci aurait commis des actes délictueux. Pouvoir récursoire seulement d'ailleurs, puisqu'il a lieu après la mise en débet du comptable, et sans grande efficacité, comme nous l'avons dit.

Enfin, le Receveur municipal a un pouvoir d'action contre les débiteurs de la commune. C'est là son pouvoir principal, mais que l'on peut à peine appeler administratif, parce qu'il vise seulement les particuliers, et qu'il est une conséquence directe de son devoir de Percepteur municipal. Ce pouvoir, prévu par l'article 518 du décret de 1862, nous amène à envisager le troisième point : le pouvoir d'administration pure, prévu par le même article.

§ 5. — Pouvoir d'administration du Receveur municipal.

Le décret de 1862 prévoit toute la compétence du Receveur municipal en détail dans les articles 512-530. L'article 512 le charge de la rentrée de tous les revenus de la commune et de toutes les sommes qui seraient dues.

Il en est chargé seul et sous sa responsabilité. Donc toute personne qui se sera ingérée dans le maniement des deniers publics, sans titre, sera tenue de rendre compte, comme un comptable, dans les mêmes formes que celui-ci. C'est la question des comptables de fait qui a pris une importance considérable dans la jurisprudence. D'autre part, le Receveur municipal étant seul responsable de la rentrée des deniers, il a le devoir de signaler à l'administration financière et de surveiller les comptabilités occultes qui parviennent à sa connaissance.

Notons que jusqu'ici nous avons seulement envisagé les pouvoirs administratifs dans l'ordre des dépenses. L'article 512 et les articles qui suivent posent la question dans l'ordre des recettes. L'article 516 décide qu'il doit recouvrer les divers produits aux échéances déterminées par les titres de perception ou par l'administration. Il peut donc vérifier la régularité des échéances, mais sans plus; pour tous les produits en général, il doit suivre le droit public selon la nature des produits, et il n'a pas de pouvoir particulier. Mais l'article 518 prévoit, au contraire, des attributions presque exclusivement administratives. Cet article reproduit l'arrêté du 19 vendémiaire an XII que nous avons déjà vu (chap. I) et pour les mêmes motifs : compétence technique et rémunération du Receveur. En vertu de ces deux idées, on lui a confié des attributions qui ressortaient du domaine des administrateurs.

Art. 518 : « Les Receveurs municipaux sont tenus de faire, sous leur responsabilité personnelle, toutes les diligences nécessaires pour la perception des revenus, legs et donations et autres ressources affectées au service des communes; de faire faire contre les débiteurs en retard, et à la requête des Maires, les exploits, significations, poursuites et commandements nécessaires; d'avertir les Maires de l'expiration des baux; d'empêcher les prescriptions, de

veiller à la conservation des domaines, des droits, privilèges et hypothèques; de requérir à cet effet l'inscription au bureau des hypothèques de tous les titres qui en sont susceptibles et enfin de tenir registre de ces inscriptions et autres poursuites et diligences. »

Une chose saute aux yeux dès l'abord, c'est que la responsabilité des comptables locaux est infiniment plus étendue que celle des comptables d'Etat. Et ceci provient du caractère local lui-même. Il ne peut pas, nous l'avons déjà dit, y avoir de spécialisation dans les finances locales, parce qu'elles ne sont pas abstraites et sont étroitement rattachées aux opérations administratives. Cette nécessité a d'ailleurs eu d'heureuses conséquences, car l'on peut dire que c'est grâce à cette responsabilité étendue que les finances municipales ont toujours été prospères, plus, certainement, que celles de l'Etat; la loi a donné au Receveur municipal des pouvoirs très étendus dans cet article, surtout si l'on considère les conséquences qu'il faut en tirer. En effet, pour pouvoir exercer ces diverses fonctions, de conservateur des droits de la commune, de gérant de ces biens, il a fallu lui reconnaître un large pouvoir d'appréciation et d'investigation; il peut exiger des expéditions de tous les baux, contrats, etc., et même en réclamer les originaux. Il peut faire faire les poursuites nécessaires contre les débiteurs en retard.

Il est vrai que cette poursuite ne peut, théoriquement, se faire qu'à la requête des Maires, mais ce n'est là qu'une survivance de l'ancien état de choses, une disposition qui est passée dans la loi, empruntée à l'arrêté de vendémiaire. Il faut considérer, en effet, qu'un arrêt de la Cour de cassation du 25 avril 1893 (*Sirey*, 1896, t. 324) dispose que « c'est au Receveur municipal et sous sa responsabilité qu'il appartient de poursuivre et d'assurer la rentrée des sommes dues à la commune et d'adresser toutes somma-

tions et mises en demeure en la forme prescrite par les règlements pour assurer la rentrée de ces créances. »

C'est déjà admettre la possibilité pour le Receveur d'agir hors de toute requête du Maire. Mais la Cour de cassation a été plus loin (*Sirey*, 1908. 2. 51 et aussi 1901. 1. 339) et a admis que le commandement, tendant au recouvrement de sommes dues par le fermier des droits de place d'une commune, est valable s'il a été fait sur les poursuites et diligences du Receveur, même sans requête du Maire. Ceci est encore une nécessité pratique, étant donné l'incompétence ou parfois la négligence du Maire. Pour les poursuites ainsi faites, le Receveur municipal reçoit plein pouvoir, peut aller jusqu'à la saisie-exécution et peut ainsi ordonner des ventes sans l'autorisation du Maire. Il doit seulement écrire au Maire pour le prévenir qu'à moins d'opposition de sa part, il sera passé outre à la vente. Tout le pouvoir de celui-ci est de faire une telle opposition sur laquelle le Conseil municipal aura à statuer. C'est donc en cette matière le Receveur municipal qui reste principal agent d'exécution.

Au sujet de la conservation des droits de la commune, dès que le Receveur municipal est avisé des dons et legs faits, il doit recourir à des actes conservatoires et provoquer l'acceptation provisoire. Les attributions qu'il a reçues sur ce point sont particulièrement importantes, car sa négligence pourrait entraîner révocation des dons et legs pour cause d'inexécution des conditions (art. 953 et 1046 C. civ.). Par ces exemples pris entre tant d'autres, et dont l'étude de la pratique administrative au chapitre IV pourra nous donner une idée suffisante, nous voyons que l'ingérence du Receveur dans l'administration est forcément considérable. A la fois vis-à-vis du Maire et vis-à-vis des subordonnés, particulièrement des régisseurs de recettes et de dépenses.

Mais il semble bien établi que, dans cet ordre de matière

(rapports du Receveur municipal et des biens de la commune), les dispositions de l'article 518 très largement conçues doivent être interprétées limitativement. Elles indiquent d'ailleurs davantage des voies qui s'ouvrent devant le fonctionnaire plutôt que des tâches précises, et, en conséquence de ces attributions, il pourra faire tous les actes administratifs s'y rapportant, comme nous l'avons vu. Ce que nous devons considérer ici comme limitatif, c'est l'énumération des ordres de matières où le Receveur municipal peut exercer son activité et non l'énumération des actes qu'il peut faire.

A ce pouvoir se rattache sa qualité de Receveur des hospices et autres établissements de bienfaisance de la commune. Les Receveurs municipaux ont reçu ces attributions parce que ces établissements forment des ressorts administratifs accessoires, auxquels ils ne sont pas directement intéressés en tant que comptables, mais en tant qu'administrateurs adjoints, en quelque sorte, de certains biens et droits de la commune.

Il était naturel que la partie financière concernant ces établissements leur fût remise.

§ 6. — Concurrence administrative entre le Receveur municipal et le Conseil municipal ou le Maire.

Tous les pouvoirs que nous venons d'indiquer sont si nettement administratifs que le Receveur municipal doit fatalement empiéter sur les fonctions administratives du Maire ou du Conseil; mais les textes de lois qui ont maintenu ces derniers dans leur pleine capacité semblent avoir restreint celle du Receveur municipal, contredisant ainsi les dispositions que nous venons de voir. Nous étudierons donc d'abord la concurrence entre le Receveur municipal et le Conseil municipal, puis entre le Receveur municipal et le Maire.

Ainsi, l'article 71 de la loi de 1884 prévoit que : « Le Conseil municipal... entend, débat et arrête les comptes de deniers des Receveurs, sauf règlement définitif... » Cet article correspond à l'article 23 de la loi du 18 juillet 1837. Il est important, car il soulève la question de la concurrence entre le Receveur municipal et le Conseil municipal.

Cet article veut-il dire, en effet, que le Conseil peut neutraliser, dans une certaine mesure tout au moins, le pouvoir comptable du Receveur municipal ? Il est probable que la loi de 1837 envisageait cette solution et qu'elle avait dirigé cette décision contre le Receveur municipal, mais, actuellement, il en est autrement, sans aucun doute. Nous avons constaté, en effet, une montée du pouvoir comptable et une stabilisation des pouvoirs administratifs. Le contrôle effectué par le Conseil dans sa session de mai ne consiste que dans une audition rapide des recettes et des dépenses de l'année passée, des restes à recouvrer et à payer, des motifs de non-recouvrement et des résultats définitifs des produits réels par rapport aux évaluations budgétaires. Le Conseil peut ensuite comparer le compte du Receveur avec celui du Maire et contrôler l'exactitude de ce dernier compte. Mieux éclairé, il peut ensuite, en toute connaissance de cause, voter le budget additionnel de l'exercice courant et le budget primitif de l'exercice suivant. Telle est l'interprétation habituelle que l'on donne aujourd'hui à cette disposition.

C'est donc un article qui n'entame nullement les pouvoirs du Receveur municipal, mais qui prévoit seulement des moyens de renseigner le Conseil. Le pouvoir comptable autonome se situe littéralement sur un autre plan que celui visé par cette disposition et garde en conséquence toute son intégrité vis-à-vis du Conseil municipal.

Après avoir vu la concurrence entre le Receveur muni-

cipal et le Conseil municipal, il faut voir celle entre le Receveur municipal et le Maire.

Dans l'article 90, la même loi dit que : « Le Maire est chargé sous, le contrôle du Conseil municipal et la surveillance de l'administration supérieure :

» 1° De conserver et d'administrer les propriétés de la commune, et de faire, en conséquence, tous actes conservatoires de ces droits;

» 2° De gérer les revenus, de surveiller les établissements communaux et la comptabilité communale. »

Cet article pourrait prêter à la même interprétation en faveur du Maire que l'article 71 en faveur du Conseil. Nous avons vu plus haut, en effet, que le Receveur doit veiller à la conservation des domaines, droits, etc., de la commune. N'y a-t-il pas ici une limitation de ces attributions par le Maire ? En réalité, les attributions du Maire se limitent à la conservation matérielle des biens communaux, telle que les réparations nécessaires, à la location, à l'affermage, à la passation des actes nécessaires à ce but.

Les actes conservatoires du Maire ont pour but de prévenir les usurpations possibles sur les biens communaux. Au contraire, le Receveur municipal doit avoir la protection des droits afférents au domaine communal. En face de la protection matérielle, il procède presque à une surveillance juridique, ce qui se conçoit aisément, étant donné le caractère de ses pouvoirs administratifs, seulement dérivés de ses pouvoirs financiers. Sur un point, cette distinction est très nette : les titres susceptibles d'être atteints par la prescription trentenaire doivent être renouvelés. Qui peut les renouveler ? Le Maire, sans doute, puisque nous sommes en présence d'une protection du domaine lui-même, mais le Receveur a son mot à dire et peut empêcher la prescription de s'accomplir en préve-

nant le Maire pour mettre sa responsabilité à couvert. Donc les dispositions de l'article 518 du décret de 1862 et de l'alinéa 1 de notre article 90 ne se contrarient pas, mais se complètent.

L'alinéa second peut s'interpréter de la même façon. Le fait que le Maire gère les revenus de la commune est cependant exclusif de tout maniement de fonds. Il n'y a qu'un seul manieur de deniers dans la commune : c'est le Receveur municipal.

Et c'est ce qui donne le caractère du pouvoir du Maire vis-à-vis de celui du Receveur municipal. Sa gestion consiste en tout et pour tout à proposer au Conseil municipal l'emploi des revenus communaux. Lorsque cet emploi est décidé, objectivement s'entend, c'est au Receveur municipal à entrer en fonction. Quant à la surveillance prévue par notre article, le Maire est en effet bien placé pour l'exercer, mais il est souvent incompétent, et parfois cette surveillance serait gênante pour les Receveurs municipaux. Mais la loi n'a pas précisé leur rôle dans cette attribution et les règlements ont surtout cherché à la faciliter et à la faire jouer en fonction des Receveurs municipaux.

Tout d'abord, il est prévu que les administrateurs devront constater les diligences faites par les Receveurs pour les recouvrements de produits. C'est donc presque rechercher une mise à couvert du Receveur par la constatation du Maire. En dehors de cela, il faut reconnaître que ces prescriptions ont été en général abrogées, et sinon, sont tombées en désuétude, toujours pour la même raison, souvent indiquée : le Maire n'a pas une compétence technique suffisante pour les opérations de comptabilité administrative.

Ceci joue surtout dans les petites communes où il n'y a pas parmi les adjoints de compétence suffisante. Cela provient du fait que les Maires sont élus et non pas choisis; donc, ils peuvent avoir une capacité administrative certaine, sans toutefois l'avoir sur des points précis de

technique financière. D'où, par la suppression de fait du contrôle du Maire, nous sommes en présence d'un renforcement des pouvoirs comptables, et, suivant cette même ligne, nous verrons que l'on a renforcé le contrôle comptable à la place du contrôle des ordonnateurs.

SECTION IV

POUVOIR GRACIEUX DU RECEVEUR MUNICIPAL

Nous désignerons par ce terme la faculté pour le Receveur municipal de signaler aux autorités administratives certains faits, certaines irrégularités qu'il a pu contrôler, sans que cette faculté soit pour lui une obligation à proprement parler, qui engage sa responsabilité, puisqu'il n'a dans ce cas aucun moyen efficace d'action sur l'administrateur.

Cette attribution lui est donnée en vertu des documents qu'il est appelé à avoir en mains, et du contrôle qu'il peut exercer sur de nombreux actes.

Nous trouvons ainsi à plusieurs reprises un pouvoir d'avertissement qui lui est attribué par la loi. Nous pouvons prendre comme exemple le cas où le Receveur municipal considère que les délibérations du Conseil municipal ont été nulles.

Ainsi, l'article 63 de la loi de 1884 prévoit des cas de nullité de délibération du Conseil municipal. Si l'objet de ces délibérations a été d'allouer des dépenses, le Receveur municipal doit attirer l'attention de l'ordonnateur sur cette nullité. Il est évident que, dans ce cas, la situation est trop grave pour que le Receveur municipal puisse agir directement et de lui-même, mais il peut officieusement, et sans qu'il y ait de sanction précise prévue, attirer l'attention de l'ordonnateur, et par là dégager sa responsabilité.

Il ne peut faire plus, car, s'il doit avoir un droit d'action contre l'ordonnateur (ce que nous étudierons plus loin), il ne le peut contre le Conseil municipal.

Son dernier moyen en ce cas est le refus de paiement. Cependant, dira-t-on, est-il juste qu'il puisse refuser le paiement de mandat pour une délibération nulle dont la nullité n'a pas encore été prononcée ? Car il s'agit ici évidemment de la libre appréciation du Receveur municipal lui-même; or, les nullités de droit, si radicales soient-elles, ont besoin d'être constatées pour recevoir une application pratique. Il ne semblerait donc pas que le Receveur puisse invoquer ces nullités de sa propre initiative.

Mais il faut ici faire intervenir l'idée du pouvoir comptable autonome. Quelle est l'autorité qui pourrait constater la nullité des délibérations du Conseil municipal en matière de crédits, sinon précisément le pouvoir comptable et celui qui a la haute main sur le budget communal ? Mais, en vertu du pouvoir comptable autonome, dès avant le prononcé de la nullité, le Receveur municipal doit pouvoir se prévaloir de ces nullités, puisqu'il est responsable des paiements qu'il a effectués indûment. Ce n'est, en somme, et comme toujours, qu'une mise en avant du pouvoir qui lui est délégué pour se garantir du recours auquel il est soumis.

Il faut noter, en outre, que la délibération nulle de droit peut être repoussée par le Receveur municipal, qu'elle ait été ou non approuvée par l'autorité préfectorale.

Il doit, avant de procéder à toute action, avertir le Maire de cette nullité, et essayer d'agir ainsi sans amener les difficultés entraînées par un refus de paiement. Et encore ici nous avons seulement un premier degré de l'action du Receveur municipal, puisque nous estimons qu'il peut procéder au refus de paiement par la suite.

Dans d'autres cas, il n'a aucun pouvoir après l'avertissement. Ainsi, le Receveur municipal est tenu d'avertir

le Maire de l'achèvement des baux et des menaces de prescription, mais une fois cela fait, il ne peut contraindre le Maire à renouveler le bail ou à interrompre la prescription. Sa responsabilité sera mise à couvert par la simple inscription sur son registre d'ordre des diligences qu'il aura faites. De même, le fameux article 1003 que nous venons d'analyser prévoit l'obligation pour le comptable d'avertir l'ordonnateur au cas où il lui paraîtrait que celui-ci a été trompé, avertissement qui, avons-nous vu, pouvait n'être suivi d'aucun effet, puisque l'ordonnateur pouvait donner l'ordre de payer.

Ces exemples suffisent à montrer ce que nous appellerons le pouvoir gracieux du Receveur municipal et sa portée, qui, malgré l'absence de sanction, est beaucoup plus grande dans la pratique que l'on pourrait le supposer en vertu de l'idée que c'est moins la sanction qui donne sa valeur à un acte ou à une prescription, que la personne qui le fait.

*
* *

Nous avons ainsi achevé le tableau des pouvoirs administratifs du Receveur municipal. Nous avons vu qu'ils s'étendent sur tous les actes du Maire et délibérations du Conseil municipal qui ont une incidence sur les finances communales. Ce contrôle est sérieux et ne concerne pas uniquement le point de vue formel, mais s'étend au fond des choses : par exemple, à la matière de la spécialité, à la nature de l'intervention administrative qui engage les finances communales. C'est ainsi que l'on a vu la Cour des comptes rejeter un mandat communal de subvention régulièrement appuyé de la délibération du Conseil, et mettre le comptable en débet. Il est ainsi gardien, dans les objets qui ont pour conséquence d'engager une dépense, des règles concernant la compétence et la spécialité du Conseil municipal.

Mais ce système prévu par la loi comporte des lacunes et des insuffisances : d'une part, dans le ressort et, d'autre part, dans les moyens d'action du Receveur municipal. Il n'est pas un système complet, et c'est pour le compléter que la jurisprudence et la pratique administrative ont fait œuvre particulière.

CHAPITRE III

LA JURISPRUDENCE RELATIVE AUX POUVOIRS ADMINISTRATIFS DU RECEVEUR MUNICIPAL

Nous avons déjà vu l'importance de la jurisprudence de la Cour des comptes pour l'établissement et l'affermissement des pouvoirs du Receveur municipal.

A. Pouvoirs de la Cour des comptes. — Nous savons que, à l'origine de ces pouvoirs, se trouve la responsabilité; or cette responsabilité joue devant la Cour des comptes. D'autre part, les pouvoirs de celle-ci ont été étendus, avons-nous constaté, depuis que les Conseils de préfecture ont été remplacés pour l'arrêté des comptes de gestion, par les Trésoriers-Payeurs généraux (décrets-lois des 25 juin 1934 et 8 août 1935). Ceux-ci étant directement soumis au pouvoir de la Cour, elle reste seul organe de contrôle du Receveur municipal.

Cette compétence est tracée par la loi de 1807 qui organise la Cour des comptes: Il y est dit, en effet, que les comptables des deniers publics devront déposer leurs comptes au greffe de la Cour, qui jugera des recettes et dépenses communales (tit. II, art. 11 et 12). C'est à partir de ces textes que s'est élaborée la compétence de la Cour; elle était fixée, d'une façon très générale, par la fonction à remplir et le but poursuivi. Mais ce qui forme l'objet propre de la compétence n'était pas limité. Donc la Cour avait le choix des moyens pour accomplir sa mission. C'est là qu'elle s'est montrée particulièrement soucieuse d'étendre sa compétence.

Cette compétence s'est manifestée, principalement en

notre matière, de deux façons. Tout d'abord, la Cour s'est fait l'organe de surveillance de l'application des lois et règlements. D'autre part, elle a pris un certain pouvoir prétorien.

B. Pouvoir de surveillance des lois. — Nous venons de voir que le rôle de la Cour était purement comptable; or, de nombreux arrêts nous la présentent comme sanctionnant les textes législatifs relatifs aux dépenses communales.

Nous ne voulons pas dire qu'il y ait là un rôle remarquable tant que la Cour se borne à vérifier que les règles posées par la loi, pour assurer la régularité de la comptabilité, sont observées, ceci est simplement normal. Mais il n'en est pas de même lorsque la Cour, appliquant toujours les textes, se pose en gardien, non seulement des textes relatifs à la comptabilité, mais encore des textes qui n'ont qu'un rapport lointain avec elle, et des grandes règles financières; or c'est ce que nous voyons souvent.

Nous trouverons, par exemple, la Cour faisant observer en notre matière les *règles de spécialité administrative, d'inéligibilité du Receveur municipal au Conseil municipal*, etc. Tout ceci dans les limites des textes, mais conduisant la Cour, de juge de forme à devenir juge du fond; et nous avons déjà signalé cet effort dans des ordres de matières comme les pièces justificatives et le contrôle indirect des ordonnateurs.

C. Attitude prétorienne de la Cour. — Mais, à côté de ce pouvoir, la Cour adopte parfois une attitude nettement prétorienne, et, interprétant les textes d'une façon très large, elle prend un pouvoir constructif qu'elle ne paraissait pas avoir à l'origine. C'est ainsi que s'est élaborée la question de *responsabilité dans la gestion de fait.*

L'exemple est typique, car nous avons ici la réalisation d'une condition essentielle pour créer ce pouvoir de la

Cour : il faut que la diversité des cas, dans la pratique, permette une grande liberté d'interprétation de la Cour. C'est ce qui est arrivé, ici, ainsi que nous le verrons. Mais ce n'est là qu'une partie du pouvoir constructif de la Cour.

D. Rapport avec le Conseil d'Etat. — Celle-ci lui donne encore une autre racine lorsque, ne se fondant plus sur les textes de lois, elle se fonde sur la jurisprudence du Conseil d'Etat. Ce dernier est parfois compétent dans des affaires qui paraissent purement financières, ainsi dans l'arrêt Flornoy (2 août 1911, Cons. d'Et., p. 918) et Maire de Carentoir (25 mai 1928, p. 682). Quelle est la genèse de ces dernières affaires pour que le Conseil d'Etat ait eu à s'en occuper ? Il semble que le caractère d'utilité communale des dépenses, dans ces affaires, ne peut être discernée que par le jugement des comptes du Receveur, et par conséquent seule la Cour des comptes en serait capable; cependant, le Conseil d'Etat a montré ici qu'il donnait des directives à la Cour, même en ces matières nous verrons comment plus tard. Bornons-nous ici à noter que la Cour doit suivre dans ses jugements de comptes la jurisprudence du Conseil d'Etat.

E. La notion d'utilité locale. — Ainsi, dans ces deux arrêts, elle a rejeté, sur cet appui, des dépenses communales qui ne présentaient pas un caractère d'intérêt local. Dans le même ordre d'idées, la Cour rejetterait de la comptabilité communale des dépenses par voie de subvention à des entreprises de caractère industriel ou commercial, à moins qu'il n'y ait lieu de poursuivre un but de police, ou que l'entreprise exige l'occupation d'un bien du domaine public, ou encore qu'il y ait défaillance ou insuffisance de l'initiative privée pour la satisfaction d'un besoin public. A ces idées, déjà anciennes, relatives à l'utilité locale, s'est ajoutée l'idée récente, que nous déve-

lopperons, d'une action de direction et de redressement de l'activité privée.

F. Rôle du Receveur municipal devant la Cour. — Nous avons donc envisagé les divers fondements et les directions de la jurisprudence de la Cour. Le rôle du Receveur municipal est de suivre les indications qui lui sont fournies par cet organe, mais il n'est pas seulement son organe passif d'exécution, il doit en outre prévenir souvent cette jurisprudence, éventuelle, d'après les exemples qui lui sont donnés. A ce titre, il jouit d'un véritable pouvoir administratif. Il doit en quelque sorte dégager les grandes tendances de la jurisprudence et agir dans leur sens, c'est ce que nous essaierons de montrer ici. Nous ne nous attacherons pas à l'étude des arrêts où la Cour se borne à appliquer les lois et règlements, mais seulement à son œuvre particulière et créatrice, et à l'occasion de chaque question nous verrons quelles directives sont, en conséquence, fournies au Receveur municipal.

G. Plan a suivre. — Nous répartirons la masse des arrêts suivant les principales questions qui ont été envisagées par la Cour. Il faut toujours partir de l'idée que la Cour s'occupe de ces questions et rend des arrêts à l'occasion de la responsabilité du Receveur municipal. C'est donc sur divers ordres de responsabilités que nous modèlerons notre plan. Nous verrons ainsi *sa responsabilité en tant que payeur*, et à ceci se rattacheront les questions de la surveillance du service fait, des mandats fictifs, des pièces justificatives, enfin l'indépendance du comptable vis-à-vis du Conseil de préfecture, par exemple. Dans une deuxième section, nous étudierons *la responsabilité en tant que représentant financier de la commune*. C'est ici une idée importante qu'il nous faudra dégager, et nous verrons que c'est à ce titre qu'il répond des fautes de ses inférieurs, qu'il jouit d'un large pouvoir comptable auto-

nome, et c'est encore cette considération qui détermine ses devoirs au cas de gestion de fait et occulte. En dernier lieu, nous verrons la *responsabilité comme juge de l'intérêt communal,* ce qui nous amènera à dégager cette notion, en rapport avec les fonctions administratives du Receveur municipal.

Dans chaque ordre de responsabilité, nous nous apercevrons qu'il existe une correspondance avec les pouvoirs du comptable, et c'est ainsi que nous continuerons l'étude de ses pouvoirs administratifs.

SECTION PREMIERE

RESPONSABILITÉ DU COMPTABLE EN TANT QUE PAYEUR

Dans un certain sens, le Receveur municipal est toujours responsable en tant que payeur, et il n'est responsable que comme payeur; nous avons vu, en effet, que tous ses pouvoirs sont des conséquences de ce devoir fondamental de payer les mandats des ordonnateurs municipaux, mais ici nous ne considérerons que la responsabilité directement engendrée par le fait du paiement, et les contrôles à effectuer en vue de ce paiement.

§ 1. — Surveillance du service fait.

Ainsi que nous l'avons signalé, cette responsabilité paraît principalement pour la question de la surveillance du service fait et l'identité de la personne. Cette question paraît très claire et sans difficulté.

A. Moyens de vérification. — La vérification du service fait est toujours exigée, et c'est une des raisons principales pour justifier l'exigence des pièces justificatives, ainsi que le pose l'arrêt du 13-29 mai 1912 (Baton, receveur muni-

cipal, La Carneille, *Rec.*, p. 1287). Cet arrêt montre que la passation d'un contrat d'éclairage à prix forfaitaire annuel (qui par conséquent pourrait être assimilé à un bail) ne dégage pas de l'obligation de produire un mémoire en conformité de l'Instruction générale de 1859. La convention, en effet, malgré la qualification qui lui avait été donnée, participe de la nature des marchés de travaux publics et des marchés de fourniture, donc il y a un service fait dont il est nécessaire de s'assurer. Et même en supposant une fixation forfaitaire de la redevance, il n'en reste pas moins que le mémoire est exigible parce qu'il facilite la preuve du service fait.

Il est intéressant de noter que, par cet arrêt, il est établi un lien entre le service et les pièces justificatives; mais ceci que nous avons cité comme un simple exemple, entre autres, ne nous montre pas un accroissement des pouvoirs du Receveur municipal.

B. Contestation relative a la personne des créanciers. — Cette règle, que nous connaissions déjà et qui est bien acceptée par la jurisprudence, paraît cependant mise en doute par un arrêt, que nous devons examiner ici. Il s'agit de l'arrêt Gauran, à Saramon (1er mars 1922, *Rec.*, 22, p. 1027). Un arrêté du Conseil de préfecture du Gers, en date du 9 janvier 1914, avait rejeté du compte du Receveur municipal une dépense, sous le motif que le titulaire du mandat, étant conseiller municipal, ne pouvait être salarié de la commune, et que le comptable ne pouvait ignorer la qualité de conseiller municipal du titulaire. Sur appel du Receveur municipal contre cet arrêté, la Cour l'a infirmé et renvoyé l'affaire devant le Conseil de préfecture pour y être statué sur la libération du comptable. Voici les considérants motivant l'infirmation :

« Considérant que, d'après l'article 1000 de l'Instruction générale du 20 juin 1859, les Receveurs municipaux ne

peuvent refuser ou retarder le paiement des mandats que dans les seuls cas...; — Considérant que le mandat ordonnancé par le Maire au nom... a été payé pour un service fait sur un crédit régulièrement ouvert et que la circonstance que la partie prenante était conseiller municipal ne rentre pas dans un des cas de refus prévus par l'article 1000...; — Considérant d'ailleurs que le requérant affirme que la qualité de conseiller municipal lui était inconnue; que cette affirmation, contredite sans preuves par l'arrêté du Conseil de préfecture, est au contraire admissible, le requérant, alors percepteur d'une réunion de 9 communes, ne pouvait être tenu de connaître personnellement tous les conseillers municipaux desdites communes. » Ce considérant s'achève en notant que le domicile du Conseiller municipal était différent de celui du Receveur, et que par suite la bonne foi du requérant ne saurait être mise en doute.

Tel est donc cet arrêt qui décide que le Receveur municipal n'a pas à s'enquérir spécialement de la personne des créanciers qui lui présentent des mandats, et ceci contrairement aux conclusions que nous avons tirées en étudiant la législation.

En d'autres termes, le comptable est responsable de son dol, mais non de sa faute (il serait ici responsable s'il avait connu la qualité de la partie prenante, incidemment, mais il n'est pas responsable pour sa faute qui consiste à ne pas avoir recherché cette qualité).

Cette solution nous paraît des plus critiquables. Invoquer les deux premiers considérants nous semble être une erreur de droit.

L'article 1000 ne vise que les pièces de dépenses elles-mêmes, la matérialité du service fait et non la qualité du titulaire du mandat. Et si l'on peut unir les deux choses, comme nous le faisons ici même sous une seule rubrique, c'est que les deux faits sont de même nature, mais ne

doivent pas être confondus. Appliquer aveuglément l'article 1000 à notre cas, c'est se condamner à commettre une illégalité, car c'est violer les articles 33 et 74 de la loi municipale du 5 avril 1884 qui, eux, s'appliquent effectivement à notre objet, ainsi que nous l'avons vu.

Cette jurisprudence ne serait d'ailleurs vraisemblablement pas maintenue aujourd'hui, car il est évident que le comptable doit s'efforcer de découvrir les irrégularités possibles (nous le verrons au sujet de la gestion du fait), et il ne doit même pas seulement se préoccuper de la régularité apparente des justifications prescrites, mais encore peut rechercher par lui-même à découvrir la réalité du service fait. Ceci nous amène aux deux questions suivantes.

§ 2. — Les mandats fictifs et les pièces justificatives.

Nous ne dirons à cette place que quelques mots des mandats fictifs. Cette matière dépend essentiellement, en effet, de la question des gestions de fait. Nous voyons ici à quel point les questions que nous avons distinguées se rattachent étroitement.

A. Lien avec la gestion de fait. — La surveillance des mandats fictifs et de la validité des pièces justificatives qui dérive du paragraphe 1 relève du rôle de payeur, ainsi que nous l'avons dit, mais, d'autre part, le mandat fictif peut être le témoin d'une gestion de fait ou occulte; dès lors, le Receveur municipal devra en prendre garde en tant que représentant financier de la commune.

Certains mandats fictifs sont en eux-mêmes des actes de gestion occulte; d'autres, au contraire, ne sont pas considérés comme tels. Il faut, en effet, distinguer les mandats fictifs quant à l'objet de la dépense, *ratione materiæ*, et le mandat fictif quant à la désignation du créancier, *ratione personæ*. Ce dernier n'est pas générateur de gestion de fait quand le service fait a été payé sur un crédit *ad hoc*

bien qu'à un tiers titulaire fictif du mandat quand le juge des comptes a la preuve que les fonds ont été remis au créancier réel.

Cette distinction n'a pas encore été absolument admise par la Cour, quoiqu'elle s'achemine vers sa reconnaissance. Néanmoins, la Cour a toujours jugé qu'il y avait irrégularité dans l'un et l'autre cas. Mais comme nous avons envisagé le second cas dans le paragraphe précédent, nous ne verrons plus tard, à l'occasion des gestions de fait, que *le cas de mandat fictif « ratione materiæ »*. C'est le seul d'ailleurs qui corresponde à la définition donnée par la Cour des comptes dans une note de la première présidence : les mandats fictifs ont pour objet de détourner les crédits de leur destination légale.

B. Vérifications des pièces justificatives des services faits. — Il nous fallait noter dès le début cette question, et l'éliminer pour déblayer les difficultés soulevées par la vérification des pièces justificatives. Nous avons vu dans le chapitre précédent l'évolution législative à ce sujet, nous allons ici envisager la dernière position de la Cour des comptes fixée dans l'arrêt fameux du 12 juillet 1907 (*Rec. Lebon*, 1907, p. 656).

Il s'agissait dans cet arrêt, de primes à la sériciculture. Pour obtenir les primes accordées sur le budget départemental de la Corse, de véritables associations de fraudeurs s'étaient constituées et, malgré les vérifications imposées par la loi, arrivaient fréquemment à se faire payer des primes indues. Il faut dire que souvent le maire était de connivence, si bien que les mandats présentés par les créanciers au payeur étaient corrects en apparence.

I. — La Cour des comptes, vérifiant les comptes qui lui étaient proposés, n'avait pas décelé la fraude, mais seulement la découvrit lorsqu'elle réclama des pièces justificatives. Celles-ci (ou du moins celles qui existaient)

étaient retenues par la procédure correctionnelle entamée contre les fraudeurs. Le Procureur général soutint que l'on pouvait écarter des paiements irréguliers (c'est-à-dire faits par absence d'application ou fausse application des règles de la comptabilité publique), mais que l'on devait *maintenir les comptes faits sur pièces justificatives fausses, régulières en apparence.* Il déclarait, en effet, que le payeur n'a ni le droit ni l'obligation de refuser de payer.

II. — Toutefois, afin de trancher la question, il parut nécessaire de s'adresser au Ministre des Finances, qui porta l'affaire devant le Conseil d'Etat, car la 1re Chambre de la Cour des comptes était *opposée aux solutions du Procureur général*, disant que la Cour juge le compte et non le comptable, le comptable ayant pour juge le Conseil d'Etat.

III. — Telles étaient les deux thèses en présence, et sur lesquelles le Commissaire du gouvernement Romieu a présenté des conclusions importantes. Nous extrayons en particulier le passage suivant de ces conclusions, car il est très significatif au sujet du *rôle du comptable en dépense au point de vue de la vérification du service fait.*

« Dans notre système de comptabilité publique, le paiement de la dépense résulte de la collaboration des administrateurs qui certifient et qui liquident, de l'ordonnateur qui émet l'ordonnance de paiement sur le vu des certifications, et du comptable détenteur des fonds, qui paie. Mais le comptable n'a pas seulement le contrôle des pièces de paiement et de la validité de la quittance : il exerce aussi un certain contrôle sur les pièces de dépenses, c'est-à-dire sur les pièces justificatives de service fait; il n'est pas un simple caissier, et le mandat n'a pas à l'égard de la caisse publique la valeur d'un chèque.

» L'ordonnateur n'a pas les fonds à sa disposition (et c'est pour cela qu'il n'en est pas le comptable), puisqu'il

y a avant paiement par le comptable public un contrôle destiné à assurer dans une certaine mesure la justification du service fait. Quelle est l'étendue et la nature de ce contrôle du comptable sur l'administrateur et l'ordonnateur ? Si le comptable avait le droit de vérifier la réalité du service fait, l'administrateur serait sous sa dépendance, il pourrait arrêter la marche du service. C'est pour éviter cet inconvénient que des règles fixes ont été édictées pour préciser la portée de son contrôle, de manière à assurer l'indépendance de l'administrateur et de l'ordonnateur. A cet effet, les pièces justificatives du service fait sont déterminées par une nomenclature arrêtée entre le Ministre des Finances et l'ordonnateur.

» Le comptable ne doit vérifier que l'existence et la régularité *extrinsèque :* c'est à cela que se borne son contrôle préventif. S'il a des doutes, il en réfère à l'ordonnateur, qui seul peut examiner le fond. Tel qu'il est, ce contrôle du comptable constitue un élément de surveillance très important et une garantie précieuse pour les finances publiques. »

IV. — Il est donc affirmé ici une *thèse assez opposée à la nôtre*, c'est la thèse traditionnelle qui semble reparaître. Mais, par ailleurs, M. Romieu est obligé de reconnaître que la Cour pourra être admise, dans des cas qu'il affirme évidemment exceptionnels, à une compétence étendue qui lui permette de prononcer le rejet des pièces de dépenses sans que l'on puisse y voir un acte d'appréciation personnelle sur la régularité du fond et sans qu'il y ait échec à l'indépendance des administrateurs et des ordonnateurs; or il envisage l'un de ces cas dans l'espèce du mandat fictif; et il se demande comment l'on pourrait arriver à défendre le Trésor contre ces pratiques et arriver à un contrôle effectif; pour y arriver, le Commissaire du gouverement voit deux moyens :

1° Tâcher, par le procédé de la comptabilité de fait, de saisir directement et de traîner devant la juridiction financière les auteurs véritables et coauteurs de la fraude, malgré leur qualité d'administrateur et d'ordonnateur. Cette théorie ne nous intéresse pas à cette place, nous la retrouverons ailleurs. Au contraire, le deuxième moyen prévu s'applique à notre question.

2° Essayer d'assurer la sincérité des écritures et un contrôle plus effectif sur les ordonnateurs en faisant *rejeter du compte du comptable par le juge des comptes les dépenses payées sur pièces fictives;* ces pièces, reconnues fausses par exemple comme dans le cas ci-dessus, par l'autorité judiciaire, peuvent-elles être écartées par le Cour des comptes, et en conséquence le Payeur être mis en débet pour la somme qu'il a payée sur leur vu ?

V. — Ce système n'est pas contraire à la loi organique de 1807, dont l'interprétation correcte semble être, en effet, que la Cour ne peut, par une appréciation personnelle, déclarer inexacte une pièce de dépense, et fictif l'ordonnancement auquel elle est annexée, car ce serait un empiétement sur les pouvoirs de l'ordonnateur. Mais elle peut, au contraire, écarter des pièces reconnues inexistantes ou fictives par une juridiction compétente, parce qu'alors elle se borne à faire état des documents qui ont enlevé une existence légale aux pièces incriminées sans les déclarer telles, elle-même. Elle ne sort donc pas de sa compétence. Ce système, en outre, s'accorde fort bien avec les décrets relatifs aux obligations et à la responsabilité des comptables : ceux-ci doivent compte de tous les fonds existants dans leur caisse, qui n'en sont pas régulièrement sortis et en demeurent provisoirement chargés. A leur égard, l'emploi de pièces fictives peut être considéré comme une sorte de vol.

Ceci implique que le comptable qui doit en supporter

momentanément le poids pourra finalement en obtenir décharge devant le Ministre des Finances, mais alors, c'est dire également qu'il pourra, en vertu de ceci et pour éviter une mise en débet éventuelle, vérifier la réalité du service fait et empêcher par avance ce vol. C'est bien ce que signifie cette phrase typique de la note analysée (p. 667) : « Ajoutons enfin que la responsabilité provisoire qui pèse sur le comptable en cas de dépense fictive, tant qu'il n'a pas obtenu la décharge de l'article 21 du décret de 1862, est un *stimulant efficace* pour faire de lui un *collaborateur plus diligent* de l'Administration des Finances et de la juridiction financière, tant pour *découvrir les faux* que pour *empêcher qu'ils se reproduisent.* »

C'est donc bien munir le comptable de pouvoirs considérables dans le but d'apprécier d'avance les mandats qui lui sont présentés et de contrôler les pièces justificatives qui sont jointes, non pas pour déclarer de lui-même qu'elles sont entachées d'illégalité ou qu'elles ne sont pas recevables, mais pour suspendre le paiement si elles lui paraissent telles et pour provoquer une décision de l'autorité compétente à leur sujet; en somme, faire le travail préventif de contrôle que la Cour des comptes ne peut faire que comme travail rectificatif. *Il n'est donc pas juge des mandats, mais seulement appréciateur et contrôleur.*

VI. — Ces positions découlent encore nettement des conclusions de M. Romieu; il y montre que la loi de 1807 a eu « pour but principal, non de protéger le comptable, mais d'assurer l'accomplissement des règles budgétaires et de veiller à ce que les deniers publics... ne soient pas détournés de leur destination par des pratiques ou des manœuvres ayant pour effet de fausser les règles de notre droit public financier : ce que doit poursuivre le juge des comptes, c'est la sincérité du compte, quels que soient les résultats qui puissent découler provisoirement de ses

arrêts pour le comptable, alors même que celui-ci n'aurait rien à se reprocher. La protection du comptable... réside dans la demande en décharge de responsabilité..., etc. ».

Mais puisque le comptable est responsable ainsi, il est juste, avons-nous déjà dit, qu'il ait entre ses mains les moyens d'éviter une telle responsabilité.

Et plus loin, M. Romieu continue : « La Cour a le droit de rejeter du compte les dépenses dont le paiement en l'absence de service fait a été obtenu par des pièces frauduleuses à la condition... que le caractère fictif des pièces résulte d'une appréciation de fond faite, non par la Cour, mais par des autorités compétentes dont la Cour se borne à prendre acte. Ces pièces, en raison de leur fausseté régulièrement déclarée, doivent être réputées inexistantes et le paiement correspondant ne peut plus figurer dans la ligne du compte. Il en résulte que le juge du compte ne saurait être arrêté par cette considération que, au moment où le comptable a payé, les pièces de dépenses étaient régulières en apparence, et que le comptable était tenu de payer. Cette circonstance ne pourra être relevée que devant le juge de la responsabilité du comptable... En déclarant ainsi le paiement inexistant et en faisant disparaître la dépense de la ligne du compte, la Cour, loin de violer sa compétence, ne fait qu'assurer le respect dû aux décisions des autres autorités. »

VII. — Nous avons ici l'affirmation complète de l'autorité du comptable en cette matière. Et cette autorité est justement fondée sur le fait que le comptable est responsable, non devant le juge du compte (qui ne pourrait pas lui donner autorité pour refuser le paiement), mais devant le Conseil d'Etat, auprès duquel il pourra invoquer, pour se couvrir, les décisions des autres tribunaux, décisions qu'il pourra évidemment provoquer lui-même. C'est là donner au comptable un *droit d'investigation pour re-*

connaître l'existence du service fait. Le commissaire ne l'a pas accordé ouvertement, s'en tenant aux termes de la loi de 1807 qui exige le paiement, parce qu'il n'a pas osé porter atteinte au principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable. Mais les conséquences qu'il a tirées de l'inexistence du service fait obligent bien le payeur à un contrôle sur la nature de ce service, et sa réalité. Cette barrière entre ces fonctions a cependant été franchie par M. Romieu pour faire jouer la responsabilité du comptable même pour des faits qu'il n'a pu prévoir ni empêcher. Elle n'a d'ailleurs plus la même réalité qu'autrefois; mais c'est là une idée trop générale que nous ne saurions développer en ce lieu.

Nous indiquerons en terminant que cet arrêt rendu à l'occasion des comptes du Trésorier-Payeur général de la Corse a été appliqué dès le 28 novembre 1907 à la gestion d'un Receveur municipal (*ibid.*, p. 1048 et 1049).

§ 3. — Surveillance du Receveur des Finances.

A la responsabilité en tant que comptable, nous rattacherons, ainsi que nous l'avons dit, un arrêt fixant l'indépendance du comptable vis-à-vis du Receveur des Finances. Nous avons déjà vu les conclusions que l'on pouvait tirer de la loi et le fait que le payeur, dans son pouvoir administratif, était libre de tout contrôle autre que celui de la Cour. Celle-ci a jugé dans le même sens par un arrêt du 23-30 décembre 1918 (arrêt Gerbault ex-Receveur de Noth, *Rec.*, 1918, p. 1199).

Les comptes de gestion du Receveur municipal sont soumis à une première vérification du Receveur des Finances qui prépare l'arrêté du Trésorier Payeur général, lorsque celui-ci est compétent. Mais ces injonctions préalables sont purement gracieuses et n'ont pas de sanction effective. Le Receveur municipal n'est pas tenu, en effet, de

leur donner satisfaction lorsqu'il estime qu'elles sont contraires au droit, et si ces injonctions sont maintenues dans l'arrêté du Trésorier Payeur général, il peut faire appel devant la Cour des comptes. C'est sur appel de cette sorte que fut rendu l'arrêt précité. Nous ne pouvons faire mieux que d'en citer les considérants :

« Considérant que dans sa requête, en date du 20 janvier 1914, le sieur Gerbault conclut à ce qu'il plaise à la Cour d'annuler les injonctions prononcées, dire et ordonner qu'il est accordé au requérant décharge pour sa gestion 1909;

» En ce qui concerne les injonctions : Considérant qu en maintenant l'injonction n° 7..., l'arrêté... a rejeté définitivement une dépense..., montant de la prime d'assurance des bâtiments communaux, par le motif que le mandat aurait été délivré au nom de Bonvalet, agent de la société d'assurances mutuelles et quittancé par lui par duplicata, alors que la quittance de la société d'assurances jointe audit mandat était signée du Directeur;

» Attendu que Bonvalet a régulièrement justifié que la commune était libérée du paiement de la prime due à la société d'assurances par la production de la quittance...;

» Considérant que l'injonction n° 8..., maintenue..., prescrivait au comptable « de relater dans le corps du » mandat ci-dessus la durée de la police et la date de son » expiration »;

» Mais attendu que le comptable, en donnant référence à la production de la police, a fourni au contrôle des indications suffisantes et qu'il ne lui appartenait pas, au surplus, de compléter lui-même le mandat établi par l'ordonnateur;

» Considérant que l'injonction n° 9, maintenue par l'arrêté, prescrivait la production au soutien d'un mandat de 100 francs au nom de l'instituteur... d'un mémoire certifié par le fournisseur et visé par le Maire;

» Mais attendu que ladite indemnité a un caractère forfaitaire qui résulte suffisamment du crédit spécial ouvert au budget pour y faire face sous la rubrique « abonnement »; qu'ainsi, le paiement a bien été prévu et autorisé par le budget, lequel a été approuvé par l'autorité compétente; qu'au surplus, la nature et le montant de la dépense paraissent justifier en l'espèce l'allocation à forfait de l'indemnité de 100 francs; que la commune est dès lors libérée par le seul acquit de la partie prenante;

» Par ces motifs, infirme l'arrêt. »

Cet arrêt est donc très net, car il statue dans un cas où les injonctions, du fait de leur caractère supplémentaire, auraient pu être suivies par le Receveur municipal sans que celui-ci engage sa responsabilité ou reconnaisse une erreur de sa part. Donc ces injonctions étaient peu discutables et n'offraient pas une importance telle que le Receveur municipal ait à les récuser ainsi. Cependant, l'ayant fait, le Receveur municipal se voit appuyé par la Cour. Il pouvait donc ne pas obéir à ces injonctions, alors qu'elles n'étaient que des ordres d'un supérieur hiérarchique visant le pouvoir administratif du comptable (vérification de la qualité de Bonvalet, vérification du service fait).

Par la suite, alors que ces injonctions étaient devenues partie intégrante de l'arrêté, il a pu les attaquer, parce qu'à ce moment elles engagaient sa responsabilité. Donc, juridiquement, la Cour donne raison au comptable, se fondant sur des motifs justes évidemment et non arbitraires, de ne pas tenir compte des injonctions du Receveur des Finances, et ne jugera ces raisons que si les injonctions sont passées dans l'arrêté. Nous voyons ici un renforcement de l'indépendance du Receveur municipal, au-delà des limites fixées par la loi.

SECTION II

RESPONSABILITÉ DU RECEVEUR MUNICIPAL EN TANT QUE REPRÉSENTANT FINANCIER DE LA COMMUNE.

A. Le Receveur municipal représentant financier de la commune. — C'est là une qualification qui paraît dépasser les limites des pouvoirs du Receveur municipal et, cependant, si l'on veut les analyser, on s'aperçoit qu'il n'en est rien. Le Receveur municipal, en tant qu'il est l'organe financier spécialisé de la commune et en tant qu'il possède un pouvoir comptable autonome, peut porter le titre de représentant financier.

Qui d'autre le pourrait ? Ce n'est de toute façon pas l'ordonnateur qui est essentiellement administrateur; seul le Receveur municipal, dont les fonctions administratives dépendent justement de ses fonctions financières.

I. — C'est ce qui apparaît dans un arrêt, intéressant à étudier à ce double point de vue... (arrêt Fage et Verne, commune de Valréas, *Rec.*, 1920, p. 1208). Cet arrêt concernait un secrétaire de mairie qui avait encaissé les produits communaux dont il s'était approprié le montant. Nous en détacherons deux considérants :

« ... Qu'au surplus, s'il a été causé de ce chef un préjudice à la commune, il appartient à ses représentants d'en obtenir la réparation en poursuivant, par les voies de droit, le recouvrement des sommes qui lui restent dues, nonobstant les versements que les débiteurs peuvent avoir faits entre les mains de Verne qui... »

Celui qui peut ainsi agir, au nom de la commune, c'est le Receveur municipal qui a seul qualité pour ces recouvrements; or il est qualifié de représentant, dans un sens étroit bien entendu, et seulement financier.

II. — Mais un autre considérant appuie encore sur cette question : il est question de la vente d'un tableau appartenant à la commune, vendu dans des conditions tout à fait irrégulières. Le prix avait été convenu verbalement et touché par le secrétaire pour être versé sous une autre rubrique dans la caisse municipale.

L'attendu déclare ouvertement que ces pratiques sont blâmables et que l'administration supérieure devra en prévenir le retour pour éviter que l'on ne s'écarte de la *tutelle des autorités budgétaires*. L'autorité dont il est ici question, sous le nom de l'administration supérieure, est celle qui règle le budget, donc le Préfet ou le Sous-Préfet; mais ces fonctionnaires sont trop éloignés pour connaître réellement ce qui se passe dans toutes les communes. D'autre part, la Cour ne peut pas directement adresser des blâmes et observations aux agents de l'administration active. Nous savons que, lorsqu'elle désire le faire, elle doit passer par l'intermédiaire de ses agents, et ainsi procéder de façon indirecte, fournissant à ses justiciables des armes administratives. Or l'agent qui sera l'organe de ces observations sera évidemment le Receveur municipal, véritable mandataire de la Cour, et qui, d'autre part, représente la commune, aux yeux de la Cour. Ce sera lui qui devra faire en sorte que les pratiques signalées plus haut ne se renouvellent pas, et qui fera observer les règles élaborées par la juridiction administrative.

B. Pouvoirs provenant de cette représentation. — Mais, s'il possède ces pouvoirs, c'est en tant que représentant financier de la commune. Cette représentation s'exerce dans un triple sens. D'abord, vis-à-vis des tiers, c'est-à-dire que la commune dans tous ses rapports financiers avec des tiers est représentée par le Receveur municipal. C'est, en effet, lui qui encaisse et paie, qui, ainsi que nous le verrons, peut intenter dans certains cas des actions au

nom de la commune, et faire tous les actes financiers et budgétaires. Mais, du fait de cette représentation, c'est aussi lui qui sera responsable au nom de la commune, et non seulement en tant que supérieur hiérarchique de ses subordonnés.

En outre, il est représentant financier de la commune, au regard des autres autorités de la commune. Ainsi il ne pourra pas exercer d'autres fonctions communales, mais il est seul représentant, et par conséquent, il devra posséder de larges pouvoirs d'investigation pour s'assurer que personne n'empiète sur son domaine et que tous les deniers de la commune passent bien par ses mains.

Enfin, il possédera du fait de sa qualité de représentant un pouvoir autonome, dont nous avons déjà parlé. Il s'avérera ici, représentant de la commune, au regard de la branche administrative à laquelle il appartient. Et à chacune de ces faces de la représentation se rattachent certains pouvoirs administratifs que la Cour lui reconnaît. Il va sans dire que nous étudierons surtout ces pouvoirs particuliers : une étude générale sortant du cadre de notre ouvrage.

§ 1. — Inéligibilité au Conseil municipal.

Nous prenons ce cas comme un exemple de l'incompatibilité de la fonction de représentant financier de la commune avec d'autres fonctions municipales. Et si nous avons choisi cet exemple, c'est parce qu'il est le plus poussé qui puisse être, et que son fondement même devrait conduire à le supprimer.

A. Fondement de l'inéligibilité. — Autant il se conçoit bien qu'il y ait une séparation entre le représentant financier et le représentant administratif, autant il se conçoit mal que le représentant financier ne puisse, alors qu'il a

beaucoup d'autres pouvoirs administratifs, intervenir dans l'administration lorsque cela est nécessaire pour le jeu régulier des principes budgétaires. Ceci nous montre jusqu'où la spécialisation a été poussée ici, à outrance selon nous, étant donné principalement les pouvoirs de plus en plus larges qui sont reconnus au Receveur municipal.

Il est vrai qu'en dehors de ce fondement, certains auteurs ont dit qu'il s'agissait d'une question de dépendance, le comptable communal risquerait d'être soumis au Conseil municipal. Mais ceci ne semble pas très justifié. C'est une considération théorique, comme très souvent de telles idées qui ne reposent que sur des craintes chimériques. Pour celui qui joue chaque jour un rôle dans le fonctionnement des rouages communaux, cette idée paraît illusoire.

B. Critique de l'inéligibilité. — Si l'on considère le rôle que le Receveur municipal pourrait jouer au contraire au sein du Conseil municipal, à la fois comme organe technique financier et comme organe de renseignement, il semblerait logique de consacrer l'éligibilité du Receveur municipal à la fonction de Conseiller municipal. Il pourrait ainsi, par exemple, éclairer ses collègues sur l'illégalité de certaines délibérations, en prévenir la nullité et simplifier sur bien des points la vie administrative. Ce rôle serait d'autant plus souhaitable qu'il rapprocherait la responsabilité du Receveur municipal de sa raison d'être et faciliterait pour celui-ci l'exécution de la surveillance.

I. — Ce que nous soutenons ici n'est pas sans fondement dans la pratique. A la session de mai du Conseil municipal, où le budget communal est examiné, discuté et voté, le Receveur municipal, du moins dans les petites communes et dans beaucoup d'autres, joue un rôle de pre-

mier plan. C'est lui qui, en fait, propose le budget additionnel de l'exercice courant et le budget primitif de l'exercice suivant. Il répond aux objections qui lui sont faites, mais, généralement, ses propositions sont votées sans modification.

Le principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable subit ici de graves atteintes. Le compte administratif du Maire n'est jamais tenu. Seule la comptabilité du Receveur municipal existe, en fait. Quant à l'observation des règlements, et pour en satisfaire la lettre, on établit un compte administratif, qui n'est que la copie pure et simple du compte de gestion du Receveur municipal. En somme, pour la vie pratique et les exigences de tous les jours, le Receveur municipal remplace de plus en plus le Maire et surveille les actes financiers du Conseil municipal. Cette pratique n'a soulevé aucune protestation. En fait, par conséquent, le Receveur municipal joue un rôle au Conseil municipal. Ce fait devrait être consacré en droit.

II. — Un deuxième élément nous rapproche encore de cette solution : le Conseil d'Etat décide, dans une jurisprudence constante, que les comptables des établissements qui ont une administration et une comptabilité distinctes de celles de la commune ne sont pas frappés de notre incompatibilité. Par exemple, le Receveur d'hospice est éligible au Conseil municipal. Cependant, l'interprétation des budgets hospitalier et communal est grande, étant donné les subventions, les partages de recettes et de dépenses, la garantie, par la commune, de la gestion des établissements hospitaliers. Cependant, une incompatibilité de cet ordre semble avoir été prévue par l'Instruction générale du 20 juin 1859 (art. 1273) : il y a incompatibilité lorsque les deux fonctions sont dans un rapport de surveillance de l'une à l'autre. Et le Conseil d'Etat, malgré tout, reconnaît, par un arrêt du 12 janvier 1900,

que cette décision ne peut servir de base à une demande d'annulation par la voie contentieuse.

La Cour des comptes, elle, se maintient dans la solution la moins audacieuse, et, renonçant à suivre le Conseil d'Etat, elle persiste à considérer les fonctions de receveur d'un établissement de bienfaisance communal comme incompatibles avec le mandat de conseiller municipal (rapport présenté au Président de la République, par la Cour des comptes 1902 receveur des hospices de Dôle). Cette conception paraît bien rigoureuse et étroite, comparée à celle du Conseil d'Etat, et semblerait devoir être modifiée.

C. Arguments en faveur de l'éligibilité. — Donc, sur le fondement de ces deux exemples, nous estimons qu'il faut étendre l'éligibilité du Receveur au Conseil municipal. Rien de fondamental ne s'y oppose; bien au contraire, tout semble orienté vers cette solution. Si elle a été admise par le Conseil d'Etat pour les comptables des hospices, c'est seulement en vertu de l'idée que le Receveur municipal est spécialisé dans sa fonction et représente la commune au point de vue financier. Cet obstacle n'existait pas pour les comptables des hospices. Nous voyons, en outre, l'idée même de la représentation financière venir dans notre sens, bien loin d'être un empêchement : En effet, il paraît étrange que le Conseil municipal soit privé du représentant financier de la commune, alors qu'il contient dans son sein le représentant administratif. Outre l'utilité pratique, il nous semblerait qu'il y a là un motif juridique puissant, qui, d'ailleurs, conduirait, moins à l'éligibilité du Receveur municipal, comme conseiller municipal, qu'à son admission comme membre consultant, de droit. C'est à ce statut qu'il faut s'arrêter, selon nous. C'est, en effet, celui qui répond au rôle administratif du Receveur municipal.

Nous avons constaté que le comptable joue un rôle de

stabilisateur, d'organe permanent, dans l'administration de la commune, et qu'il assure une continuité et une technique que l'organe élu ne pourrait apporter. Ceci mènerait donc à soustraire le Receveur municipal, dans son action au Conseil, aux risques de l'élection. D'autre part, le comptable joue un rôle administratif de surveillance et de contrôle, essentiellement; mais, pour accomplir sa mission, il n'a pas besoin d'avoir les mêmes droits que les autres conseillers municipaux, il suffit qu'il ait droit de parole, et de participer à toutes les réunions du Conseil. Notre solution paraît donc bien répondre à toutes les exigences juridiques et pratiques.

En dehors de cela d'ailleurs il, est nécessaire de maintenir, comme nous l'avons fait ressortir, l'incompatibilité du représentant financier de la commune avec toutes les autres fonctions communales. A ce point, les risques de confusion seraient trop graves.

§ 2. — Responsabilité du Receveur municipal pour fautes de ses subordonnés.

A. Fondement apparent de la responsabilité. — La première idée qui vient à l'esprit en pensant à une responsabilité du fait d'un subordonné est que cette responsabilité provient du pouvoir hiérarchique. Mais il n'en est rien ici. Les subordonnés dont il est question ici sont des régisseurs de recettes et de dépenses, employés de la mairie, encaissant provisoirement les droits d'expédition d'actes de l'état civil, employés d'octroi..., etc.

I. — Cette responsabilité n'a été établie par aucun texte, mais elle résulte de la façon la plus nette de la jurisprudence de la Cour des comptes fixée dans une série d'arrêts. Quant à l'origine de cette jurisprudence, on la trouve dans l'application très élargie de l'arrêté de vendémiaire, analysé plus haut. Or, que sont ces agents subalternes par

rapport au Receveur municipal ? Ils ne sont pas, au sens littéral, ses subordonnés, à peine peut-on dire, ses délégués, car ils sont nommés par le Maire. Cependant, le Receveur municipal a la surveillance de tous ces agents.

Un arrêt du 23 janvier 1919 (Petitot, maire de Férolles-Attilly, *Rec.*, 1919, p. 1027) décide que les opérations des régisseurs, que leur nomination soit régulière ou non, sont soumises à la surveillance du Receveur municipal. Cette surveillance est encore affirmée par l'arrêt du 22 janvier 1914 (Vernay, Châlon-sur-Saône, *Rec.*, 1914, p. 1071), arrêt rendu contre un régisseur qui ne versait qu'une faible partie des sommes touchées par lui. Le dispositif de cet arrêt ne mentionne pas le Receveur municipal, probablement parce que c'est lui qui, à la suite de sa surveillance, a signalé l'irrégularité des opérations à l'administration. Nous tenons par là même la sanction de cette surveillance.

II. — Enfin, un arrêt du 20 décembre 1911 (commune de Nice, *Rec.*, 1911, p. 1303) décide que le Receveur municipal est responsable devant le juge des comptes du recouvrement de tous les Receveurs de la commune et de toutes sommes à elles dues (c'est ici l'application très large de l'arrêté de vendémiaire). En conséquence, il doit verser dans la caisse municipale le montant des détournements commis par un régisseur de recettes, dans l'espèce, un receveur d'octroi. Du fait de cette responsabilité, il a le droit de surveiller les agents subalternes, et ceux-ci doivent accepter sa direction en tout ce qui ne concerne pas leurs attributions purement administratives. Ceci a été confirmé par une circulaire de la Direction de la comptabilité publique, que nous retrouverons.

B. Fondement réel. — Voici donc quelle est la position du Receveur municipal par rapport à ces employés de mairie : d'une part, responsable; d'autre part, capable de leur

donner des ordres. Mais nous avons dit qu'il n'était pas leur supérieur; pourquoi cette exigence, alors ?

C'est que le Receveur municipal est le représentant financier de la commune, et que, de ce fait, il est tenu de comprendre dans sa propre comptabilité toutes les opérations financières de la commune, même faites régulièrement par d'autres agents. Mais, du fait que ces opérations doivent être représentées dans ses comptes, il doit encore les justifier à l'aide des pièces prescrites par les règlements. En d'autres termes, il couvre de sa personne, tous les employés de la commune ayant à accomplir des paiements ou des encaissements, au regard du Contrôleur des comptes. Ceci prouve bien sa qualité de représentant financier.

Et ce pouvoir est tellement certain, tellement reconnu, qu'il s'étend à des cas douteux et qu'il faut un arrêt pour trancher la question et reconnaître, même lorsque cela semblerait évident, que le Receveur municipal n'a pas pouvoir sur les deniers : ainsi, nous trouvons un arrêt de la Cour des comptes du 3 janvier 1930 (*Rec.*, 1931, p. 1177), selon lequel les sommes recueillies pour l'érection du monument aux morts n'avaient pas forcément le caractère de deniers communaux. Il faut pour cela que la souscription ait été ouverte au nom de la commune et ait pour objet de pourvoir aux frais d'un service public.

Plus significatif encore est un arrêt du 28 mai 1907 (*Rec.*, 1907, p. 1037), qui décide que les deniers provenant de dons et souscriptions destinés à la construction d'une église, qui devait rester propriété communale, ont en principe le caractère de deniers communaux. Mais cette règle n'est pas appliquée, alors que la ville a refusé ces sommes, et qu'il n'y a aucun lien rattachant à la comptabilité municipale la gestion desdites sommes.

Dans ces deux cas, il semble évident que le Receveur municipal n'a aucune compétence, et cependant il faut un

arrêté pour décider qu'il n'y a aucun lien entre la comptabilité communale et la gestion de ces deniers. Et nous pouvons alors conclure de cette qualité de représentant financier de la commune que le Receveur municipal a tous les pouvoirs administratifs nécessaires pour la gestion des deniers dont le caractère est dégagé par l'arrêt de 1930 : deniers recueillis au nom de la commune, et ayant pour objet de pourvoir aux frais d'un service public. Dès lors que ces deux conditions sont remplies, le Receveur municipal a pleine compétence et tous les moyens de surveillance à sa disposition.

A sa qualité de représentant financier se rattache son pouvoir d'agir en justice que nous avons déjà signalé et que nous retrouverons plus loin.

Mais tout ceci comporte un lien étroit avec le pouvoir comptable autonome dont le Receveur municipal est le maître. C'est à partir de ce pouvoir, et parce qu'en lui viennent converger la double qualité de représentant des intérêts communaux et de représentant du pouvoir central, qu'il possède tous les pouvoirs administratifs que nous essayons de dégager ici.

§ 3. — Les gestions de fait et occultes.

La question des gestions occultes a donné lieu à une abondante jurisprudence de la Cour des comptes, et c'est à ce sujet qu'a été défini le mieux et le plus explicitement ce que la Cour entendait accorder comme pouvoirs administratifs au Receveur municipal. Nous n'avons pas ici le désir de faire un tableau général des gestions occultes, mais nous voulons seulement nous cantonner dans le point très précis que nous venons d'indiquer.

A. Intervention du Receveur municipal dans la gestion occulte. — Nous avons déjà fait remarquer que ces pouvoirs à l'occasion des gestions de fait sont en rapport

avec la question des mandats fictifs et avec la qualité de représentant financier de la commune. C'est également presque toujours à l'occasion d'une gestion de fait que la Cour, dans ses arrêts, formule des réserves sur la responsabilité éventuelle du Receveur municipal. C'est lui reconnaître le devoir et, sinon, le droit de pousser toutes investigations de nature à déceler une gestion de fait de quelque nature qu'elle soit.

Or, les cas de gestion de fait sont nombreux, impossibles à énumérer tous. Cela dépend des circonstances de fait et de droit que le Receveur devra examiner. C'est ce que l'on peut déduire de ce considérant (arrêt 18 janv. 1932, *Rec.*, Cons. d'Et., 1933) : « Considérant que... il ressort que ces comptes doivent avant leur présentation avoir été soumis à l'assemblée municipale chargée de les débattre et de les arrêter; que les dépenses qui y sont portées doivent avoir été admises sur l'avis du Conseil municipal par un arrêté du Préfet comme ayant été faites dans un véritable intérêt communal.

B. Caractères et cas de gestion occulte. — Prenant également le contre-pied de ce considérant, l'on peut apercevoir ce qu'il faut entendre par gestion occulte dans notre question et ce qui doit entraîner l'intervention du Receveur municipal. Il faut que des deniers intéressant les affaires communales soient encaissés ou dépensés sans que le Receveur municipal ait pu avoir les véritables motifs ou par un autre fonctionnaire que le Receveur municipal, seul compétent.

I. — Toutefois, nous avons déjà éliminé la question des *mandats fictifs* « *ratione personæ* ». Ainsi, un Maire qui fait des mandats au nom de sa femme sous son nom de jeune fille pour se faire payer le montant de mémoires relatifs à des fournitures de son magasin ne fait pas, à notre sens, un acte de gestion occulte (7 juin 1933, *Rec.*, arrêt Cons. d'Et., 1933, p. 1261).

Ce n'est donc pas à ce titre, en réalité, que le Receveur municipal devra intervenir ici, mais au titre de contrôleur de la personne du créancier (art. 10, décret sur la comptabilité publique, 1862). Ses pouvoirs administratifs d'enquête ne proviennent donc pas de la même source, et nous laisserons ce point de côté.

II. — En dehors de ceci, nous avons le cas des *mandats fictifs* « *ratione materiæ* » ; par exemple, le fait qu'un secrétaire de mairie a établi des états de salaires fictifs et majoré frauduleusement un traitement (arrêt 1er juill. 1929, *Rec.*, 1929, p. 1196) ou encore le fait qu'un crédit de 300 francs affecté à des aménagements de terrains a été affecté à la reconstruction d'une bascule publique (arrêt 5 octobre, 1er mars 1917, *Rec.*, 1917, p. 601).

Cet arrêt est particulièrement remarquable, du fait que le mandat devait être payé dans l'un et dans l'autre cas au même entrepreneur, mais par le simple fait que le paiement n'a pas correspondu à l'affectation, l'on peut dire qu'il y a eu une gestion occulte que le Receveur municipal doit empêcher. Mais il faut toutefois noter que ceci ne peut jouer que lorsque les sommes ont reçu une affectation spéciale, il ne peut y avoir gestion de fait lorsque le Maire dispose de crédits ouverts par le budget pour une destination qu'il fixe lui-même.

C'est ainsi que nous avons un arrêt du 30 janvier 1911 (*Rec.*, 1911, p. 1273) : le Maire a majoré le traitement du garde champêtre pour qu'il rétrocède la somme à un destructeur de taupes. Dans ce cas, il n'y a pas de responsabilité financière du Maire, mais seulement administrative, et le Receveur municipal ne peut intervenir que pour signaler au Maire l'irrégularité de la destination de cet argent. Si sa démarche est sans effet, il se doit de prévenir ses supérieurs.

III. — Il peut, en outre, y avoir gestion de fait sans

qu'il y ait mandat fictif, mais seulement parce que les deniers ont été touchés ou versés par *un tiers non compétent*. Ainsi, dans l'arrêt précité de 1929, le secrétaire de la mairie avait encaissé diverses recettes communales et les états de salaires à la place d'ouvriers n'ayant fourni aucun travail ou qualifiés d'illettrés. Le Receveur est tenu de surveiller de tels faits et l'arrêt, dans un de ses considérants, parle du « contrôle du comptable ». Dans tous ces cas, il y a donc gestion de fait et, la plupart du temps, c'est le Maire qui sera responsable, soit qu'il délivre lui-même les mandats, soit que, connaissant la comptabilité occulte, il lui donne son approbation tacite et la facilite. Nous n'avons pas à entrer dans une plus longue analyse de ce fait, ce que nous avons dit suffit à éclairer les devoirs et la responsabilité du Receveur municipal tels qu'ils sont compris par la Cour des comptes, et qui sont essentiellement administratifs.

C. Devoir de surveillance sur les gestions occultes. — Le premier devoir, que nous avons déjà signalé plus haut, est un devoir de surveillance et de dénonciation aux autorités supérieures de la comptabilité occulte. Dans l'exemple cité de l'arrêt de 1933, le Receveur municipal est jugé responsable de cette surveillance. En conséquence, le Receveur municipal possède un large pouvoir d'investigation pour découvrir tous les actes qui rentrent dans la notion de gestion occulte, et ces actes sont multiples.

Et ceci se rattache, en outre, à l'idée de l'utilité communale, comme nous le retrouverons plus loin. Nous sommes donc en présence du devoir fondamental du Receveur, qui est purement gracieux, vis-à-vis de l'ordonnateur, puisqu'il s'agit d'une obligation non prévue par la loi, mais seulement estimée par la jurisprudence. Il n'y a aucune sanction contre l'ordonnateur, qui passe outre, mais le Receveur municipal se met à couvert par ce moyen-là. Cela ressort tout simplement de son devoir de

représentant financier de la commune. Il ne peut poursuivre à ce titre le gestionnaire occulte, car il lui faudrait des pouvoirs légaux (et cependant nous verrons qu'il pourrait pratiquement agir, selon nous), mais il est tout naturel qu'il inspecte et recherche les maniements de fonds qui auraient lieu sans lui.

D. Surveillance sur les subordonnés. — Mais, d'autre part, cela entraîne de nouveaux pouvoirs, outre ceux généraux d'investigation, que nous sommes conduits à lui reconnaître. Nous avons dit qu'il est responsable pour tous les actes de ses subordonnés; or, il ne peut l'être que s'il a des pouvoirs précis qui lui permettent de surveiller ceux-ci.

Et voici comment cela se rattache à la gestion occulte. Si les subordonnés sont irrégulièrement nommés et remplissent le rôle de comptables, il y aura un fait de gestion occulte. C'est ce qu'a jugé la Cour dans un arrêt du 2 février 1922 (arrêt Delaroue, maire de Melun, *Rec.*, 1922, p. 1019). Les régisseurs de recettes et de dépenses, selon cet arrêt, ayant été irrégulièrement constitués, il s'ensuivait qu'ils n'avaient aucun titre légal à s'immiscer dans le maniement des deniers publics.

Comme le comptable en titre doit s'opposer aux comptabilités occultes, il lui appartient de voir et d'examiner si la nomination des subordonnés qui lui sont donnés est bien régulière, et, si elle ne l'est pas, il s'opposera à leurs opérations. Par là même, il est tenu à vérifier les actes ayant conduit à cette nomination, comme aussi bien, nous l'avons vu, la régularité des opérations de ses subordonnés (quittancier, titres de recette, etc.).

E. Devoir de surveiller les rentrées des produits. — Il résulte encore du même arrêt que le Receveur municipal est tenu de faire rentrer tous les produits que, selon la loi, il est tenu de percevoir. C'est bien encore un fait

dépendant de son devoir de rechercher l'existence des gestions occultes. Le considérant que nous visons s'exprime ainsi : « Considérant que le sieur X..., receveur municipal, en omettant de signaler à ses supérieurs hiérarchiques l'existence d'encaissements parallèles à sa gestion patente et en ne se mettant pas en mesure de faire rentrer dans la caisse communale les produits qu'il avait mission de percevoir, il a contrevenu aux obligations que lui imposaient les articles 1319 et 1367 de l'Instruction générale du 20 juin 1859, etc., et que, de ce fait, il a engagé sa responsabilité... »

C'est encore la même responsabilité qui a été invoquée par exemple pour l'arrêt de 1929 précité p. 100. Mais à ce sujet il y avait encore la constatation d'un nouveau pouvoir du Receveur municipal. Celui-ci, du fait du contrôle sur les irrégularités de cet ordre, doit être en mesure de poursuivre ses recherches pour évaluer le mérite des faits qui donnent lieu à ordonnancement de dépenses. Mais ceci est un autre point qui se rattache à l'idée que le Receveur municipal est tenu de veiller aux gestions occultes, et de les suivre lorsqu'il les connaît afin de rappeler à l'ordre l'administrateur qui s'y livrerait.

C'est en ce sens qu'il faut interpréter, selon nous, un arrêt du 20 juin 1916 (*Rec.*, p. 593). Cet arrêt est particulièrement clair sur les pouvoirs du Receveur municipal : Il y avait eu une délibération du Conseil municipal même approuvée, autorisant un individu (en l'espèce, le Maire en fonction) à exploiter directement une usine productrice d'électricité, à recouvrer les sommes dues par les particuliers et à prélever sur le chapitre du budget, rubrique : « Eclairage public », les sommes nécessaires pour le fonctionnement de l'éclairage électrique.

En vertu de cette délibération, un arrêté du Maire, nommant l'appariteur de la mairie régisseur du service, le chargeait d'encaisser des particuliers le montant des abon-

nements et d'employer ces recouvrements à l'acquittement des dépenses urgentes. Il fut jugé par notre arrêt que de telles dispositions ne peuvent prévaloir contre le contrôle financier du Receveur municipal. C'était donc affirmer que celui-ci devait, soit prendre cette gestion en surveillance, considérer le régisseur du service comme son subordonné, et faire passer recouvrements et acquittements dans sa propre comptabilité, soit rappeler les organes délibérants au respect des règles de comptabilité publique avant tout maniement de fonds, et, si ces observations restent sans effet, dénoncer la gestion occulte à ses supérieurs.

F. Responsabilité du receveur municipal pour les gestions occultes. — En vertu de tous ces pouvoirs de surveillance, le Receveur municipal doit pouvoir être au courant de toutes les gestions de fait qui se produisent dans son ressort.

I. — C'est tout au moins le but que poursuit la Cour des comptes en le rendant ainsi responsable; il est donc naturel, à la fois pour couvrir sa responsabilité et pour donner une base certaine à la comptabilité publique, que le Receveur municipal soit appelé, réglementairement, *à certifier, à la fin de son compte, qu'il n'existe pas, à sa connaissance, de gestion occulte.*

Cette mention est nécessaire, et n'est pas une pure forme. Ainsi, un arrêt de la Cour (13 déc. 1920, *Rec.*, 1920, p. 1235, Bruneau, receveur municipal d'Azay-le-Rideau) a déclaré que, lorsque le Receveur municipal signale, à la fin de son compte, une gestion occulte, personne ne peut exiger de lui la mention réglementaire. En particulier, le Conseil de préfecture ne peut enjoindre au comptable de supprimer la mention selon laquelle il signale une gestion occulte. En effet, en agissant ainsi, le Receveur municipal ne fait que formuler des réserves pour dégager sa responsabilité de comptable patent et aussi pour sauvegarder

éventuellement les intérêts pécuniaires de la commune, procédant ainsi à l'exercice d'un droit en même temps qu'à l'accomplissement d'une obligation professionnelle.

II. — Enfin, lorsque le comptable a rempli tous ses devoirs et qu'il a dénoncé une gestion occulte, il possède un dernier moyen d'action, au cas où l'on n'a pas tenu compte de sa dénonciation. C'est le Conseil de préfecture qui doit prendre les mesures nécessaires par un arrêté. Si c'est un arrêté de non-lieu à gestion occulte et que le Receveur municipal reste persuadé de l'existence de ce fait, il possède un intérêt direct et personnel à la réformation de l'arrêté. Il peut en *appeler à la Cour des comptes* en employant d'ailleurs les formes et procédures prévues. Ce pouvoir résulte ouvertement de l'arrêt de la Cour du 28 avril 1914 (*Rec.*, 1914, p. 1085) et du pouvoir général du Receveur municipal de faire appel des décisions qu'il a intérêt à faire réformer (arrêt Bruneau, 1920, précité).

III. — Telles sont les fonctions administratives que le Receveur doit remplir à l'occasion des gestions occultes. L'on comprend que la Cour des comptes ait tenu à développer et à sanctionner vigoureusement ces pouvoirs. Elle ne peut exercer, en effet, de contrôle effectif sur les comptes municipaux qu'autant que ceux-ci sont décrits aux comptes du Receveur municipal (arrêt 3 déc. 1908, *Rec.*, 1908, 1151). Elle veille donc à ce que le Receveur municipal dénonce toutes les gestions de fait, et *le rend responsable*. La sanction, lorsqu'il se découvre une de ces comptabilités non dénoncées, est la révision d'office de tous les anciens comptes, déjà jugés, du Receveur, avec tous les dangers que cela comporte. Cette responsabilité avait été établie par l'arrêté du 19 vendémiaire an XII, et c'est à partir de cela que la Cour a créé toute la théorie des pouvoirs administratifs du Receveur municipal en cette ma

tière. Elle en a tiré les premières conséquences dans un arrêt du 20 juin 1896. En dehors de cette responsabilité établie par la loi, la Cour est en mesure de faire encourir au Receveur municipal d'autres peines.

Mais il y a ici alors un *double échelon de responsabilité*. Le premier est représenté par *les ordonnateurs :* Par un arrêt du 1er décembre 1921 (Faye et Verne, commune de Valréas, *Rec.*, 1921, p. 1174), la Cour n'a pas maintenu au Maire l'obligation de rendre compte à titre de comptable occulte, le Maire ayant pu prouver qu'il avait ignoré le caractère frauduleux des procédés employés par son secrétaire relativement à l'émission et au paiement de mandats fictifs. Dans cet arrêt, il n'est pas question du Receveur municipal, qui n'a pas été inquiété parce que si le Maire, ordonnateur, ignorait le détournement, *a fortiori* le Receveur municipal, pour qui les mandats avec leurs justifications présentaient toutes les apparences de dépenses régulières.

Il est bien certain que rien n'empêche le Receveur municipal de se montrer curieux, de chercher à connaître si le service fait correspond à la régularité apparente des pièces. S'il apprend évidemment qu'il y a quelque irrégularité, il doit refuser de payer, puisqu'il est en présence d'une gestion de fait. Mais tout ceci rentre simplement dans l'ordre des facultés; ce ne sont pas des devoirs, car sa responsabilité de payeur est ici couverte par celle de l'ordonnateur. Ceci au cas de mandat fictif. Mais nous savons qu'il y a *un autre cas de gestion occulte : celui où les deniers communaux sont recouvrés par d'autres que par le comptable patent. Dans ce cas, l'ordonnateur ne peut couvrir le comptable. Celui-ci doit endosser une responsabilité propre*. Mais de nombreux arrêts de la Cour des comptes (en particulier, l'arrêt du 8 décembre 1908) mettent en cause parallèlement *le comptable occulte et le comptable patent*.

IV. — Il y a deux raisons à cela. La comptabilité publique est réglée par des règles d'ordre public; par conséquent, un particulier ne peut les enfreindre sans encourir de sanction. Et sous le nom de particulier il faut entendre tout individu à qui ces règles ne sont pas particulièrement adressées, donc aussi bien un administrateur qu'un tiers. D'autre part, le Receveur municipal peut être considéré comme ayant commis une faute de service, étant donné les larges pouvoirs que lui donne la Cour, précisément pour rechercher de telles irrégularités. Juridiquement, les deux comptables sont tenus, pour des raisons différentes. Pratiquement, il se comprend bien que le service public a tout intérêt à avoir deux débiteurs au lieu d'un.

G. Recours du Receveur municipal contre le comptable occulte. — Mais lorsque le comptable, ayant été mis en débet pour cette gestion occulte, a dû rétablir l'intégrité de l'encaisse, il a agi ainsi à défaut du paiement par le comptable occulte des deniers que celui-ci avait perçus. *C'est le comptable occulte, en effet, qui doit être considéré comme débiteur principal,* puisque c'est lui qui a la détention des sommes dues au service public. Donc, le Receveur municipal, en parfaisant la caisse, semble agir comme un débiteur accessoire. Il faut bien saisir la valeur de ceci. Au regard de la Cour, il est seul débiteur régulier, et c'est en vertu de cela qu'il est tenu de parfaire la caisse avant que le comptable occulte ait pu ou voulu payer. En réalité, la Cour ne connaît celui-ci que comme un contrevenant aux règlements d'ordre public.

Mais, au point de vue du droit, le comptable officiel ou patent, ayant payé, a payé réellement à la place de l'autre, non pas comme un débiteur accessoire, car il ne doit rien par lui-même, au sujet de cette somme. S'il doit quelque chose, c'est seulement en vertu de la faute de service. Et, par conséquent, ayant payé ces deniers, il a agi comme une véritable caution.

I. — Voulant définir sa position juridique en la matière, nous ne pouvons mieux faire qu'en la comparant à la position de la caution en droit privé. Et cette idée nous paraît clarifier du même coup les rapports du comptable patent et du comptable occulte. Ce sont les mêmes que ceux du cautionné et de la caution. Par conséquent, le Receveur municipal pourra se retourner contre le gestionnaire de fait et lui réclamer le remboursement. Ceci étant donné que l'action de la Cour est éteinte du fait du paiement par le comptable patent et indépendamment de toute poursuite pénale qui peut avoir lieu contre le comptable occulte.

II. — Mais par quelle action le Receveur municipal pourra-t-il agir ? Reçoit-il une action spéciale de la loi ? Non, car celle-ci ne qualifie pas juridiquement son acte, et de plus il faudrait que cette action spéciale se modèle sur chaque débiteur. Or, la situation et la qualité de tous ceux qui peuvent être comptables occultes sont très variables. On pourrait penser à une action générale de gestion d'affaire que nous avons devant nous.

La solution nous paraît simple, quant à nous : Le Receveur municipal pourra agir par l'action même du service public contre lui. De même que la caution peut agir par l'action du créancier contre le débiteur, de même ici le Receveur municipal sera qualifié, du fait de son paiement, à intenter l'action de l'Etat contre le débiteur, avec toutes les garanties qui peuvent y être attachées. Telle est pour nous la sanction de la double responsabilité que nous venons d'indiquer. C'est donc donner une arme nouvelle au Receveur municipal au point de vue administratif, car il va sans dire que, dans la plupart des cas, le débiteur d'une gestion occulte sera un administrateur.

III. — Mais en outre le Receveur municipal possède une autre garantie. Et celle-ci lui est formellement reconnue

par la Cour des comptes (arrêt 18 janv. 1910, *Rec.*, 1910, p. 1067). Le fait que le Maire ou tout autre administrateur a fait des encaissements de sommes dues à la commune ne peut pas libérer les débiteurs de la commune. Ceux-ci restent tenus. Ils doivent, en effet, savoir que seul le Receveur municipal est compétent pour remplir cette fonction, car c'est à lui, chargé de veiller à la conservation des droits de la commune, qu'il incombe, dès qu'il a connaissance d'une créance communale, de réclamer au Maire un titre de perception et d'en faire poursuivre le recouvrement. Les particuliers seront donc tenus de payer deux fois, sauf leur recours contre le Maire.

Il arrive fréquemment, dans la question que nous venons d'étudier, que le Receveur municipal se trouve devant des problèmes délicats à résoudre. Nous avons, en effet, bien déterminé dans quels termes juridiques on pouvait présenter la gestion occulte, mais, pratiquement, il faut trancher des difficultés. Nous n'avons parlé que du point de vue juridique, car souvent le comptable, pour déceler une gestion occulte, s'appuiera sur l'idée d'utilité communale, et ceci rentrait dans notre troisième section.

SECTION III

RESPONSABILITÉ COMME JUGE DE L'INTÉRÊT COMMUN

A. FONDEMENT DE CE RÔLE. — Dans la plupart des cas, le Receveur municipal qui a des doutes sur une comptabilité occulte, ou sur la validité d'un mandat, ou sur la valeur d'une dépense engagée, devra se référer à la notion d'utilité communale pour admettre ou refuser le titre à lui présenté. C'est un fait prévu par la loi. Le Conseil d'Etat a admis ce critère d'appréciation dans les arrêts que nous avons déjà cités (Flornoy et Maire de Carentoir) et, ce faisant, il agissait de façon prétorienne, mais la Cour des

comptes, elle, est parfaitement tenue d'admettre ce mode d'appréciation. Deux textes prévoient, en effet, cela :

Tout d'abord, l'ancien arrêté du 4 thermidor an X (tit. II, *Recettes et dépenses ordinaires des communes*, art. 9 : « Tous les centimes perçus, tous les revenus appartenant à la commune, seront toujours employés exclusivement pour l'utilité de cette commune, de l'avis de son Conseil municipal. » Ceci pose déjà que le premier échelon d'appréciation de l'utilité est le Conseil municipal.

Et il existe un deuxième échelon d'appréciation, prévu par l'article 812 de l'Instruction générale de 1859 : c'est le payeur, comptable. L'on comprend aisément que cette appréciation lui laisse de larges pouvoirs administratifs, comme nous allons le montrer, car cette notion varie évidemment selon les cas, les budgets, les besoins de la commune, etc.

B. Notion de l'utilité communale. — Cependant, quelques grandes lignes nous paraissent devoir être dégagées : doit être considérée comme d'intérêt communal toute dépense ayant un but de police ou de protection du domaine public communal. De même, toute dépense tendant à satisfaire un besoin public que les particuliers ne peuvent remplir.

De même, et c'est une idée nouvelle, ainsi que nous l'avons dit, les dépenses ayant pour but de faire surveiller ou diriger certaines activités privées. Ceci ressortit aux idées actuelles sur l'ingérence de l'Etat dans l'activité des particuliers, et nous estimons que cette surveillance, lorsqu'elle s'exerce précisément dans le cadre local et par un organe technique, est parfaitement désirable. En effet, le Receveur municipal est à même de se rendre compte des besoins particuliers et locaux, des nécessités de la commune et de ses habitants, beaucoup plus que les organes généraux de l'Etat; d'autre part, étant donné qu'il s'agit

du représentant du pouvoir central, il y a plus de certitude quant à son objectivité et son désintéressement. Donc, dans cet ordre d'idées, le Receveur municipal nous paraît devoir jouer un rôle de plus en plus développé. C'est à lui de juger si l'ingérence du pouvoir communal dans telle ou telle activité justifie ou non une dépense, et d'orienter ainsi, en les appropriant aux circonstances, l'aide et la direction que l'autorité administrative peut apporter aux particuliers. Mais ceci est encore un domaine peu exploré, surtout en France. Nous nous en tiendrons ici à l'étude du droit positif, représenté par la jurisprudence.

C. Appréciation de l'utilité communale par le Receveur municipal. — Quant à l'appréciation de l'utilité communale par le Receveur municipal, il faut distinguer deux cas. Nous savons déjà que le Receveur municipal peut se présenter simplement comme l'agent exécutif des ordres de la commune, exécutant le budget, mais, d'autre part, il possède des pouvoirs administratifs, c'est-à-dire qu'il doit exercer certaines poursuites, une surveillance, des actions en justice, etc. Nous allons voir que son pouvoir d'appréciation est très différent dans l'un et l'autre cas. Et cette différence dépend moins d'une disposition législative inexistante que de la création jurisprudentielle et d'une interprétation réelle des pouvoirs du Receveur municipal.

I. — Tout d'abord au cas *où il est le simple agent d'exécution du budget*. Ici, le Receveur municipal n'a pas un grand pouvoir d'appréciation de l'utilité communale. En effet, dans ce cas, l'utilité communale a été jugée par le Conseil municipal. Nous avons vu ce qui en est dit dans l'arrêté du 4 thermidor an X. Seul le Conseil municipal est capable d'estimer la valeur des dépenses et, de ce fait, quand le budget de la commune a été voté régulièrement, il y a implicitement reconnaissance d'utilité com-

munale pour les prévisions de dépenses nommément désignées.

C'est ce qui peut se conclure par raisonnement *a contrario* de l'arrêt du 16 février 1928 (Maire de Vy-lès-Lure, *Rec.*, 1929, p. 1186). Pour acquitter le prix d'un monument aux morts, un Maire avait contracté un emprunt sans autorisation du Conseil municipal et payé les intérêts du dit emprunt au moyen du produit de la vente de pompes hors d'usage appartenant à la commune. Déclaré comptable de fait par le Conseil de préfecture, il soumit son compte au Conseil municipal, qui refusa de l'approuver. Le Préfet, après avoir annulé pour défaut de motif la délibération du Conseil, prit un arrêté reconnaissant l'utilité communale de la dépense et au vu duquel le Conseil de préfecture déchargea le Maire de sa gestion. Mais le nouveau Maire s'étant pourvu contre l'arrêté du Conseil de préfecture, la Cour a prononcé un arrêt suivant lequel le service d'un emprunt non autorisé par l'autorité budgétaire n'est pas une dépense obligatoire pour la commune. D'autre part, le Préfet n'a pas à se substituer au Conseil municipal pour statuer sur l'utilité communale d'une dépense, et la juridiction financière ne peut allouer à la décharge d'un comptable les dépenses dont l'utilité n'est pas reconnue par l'autorité budgétaire.

Donc, lorsque le Receveur municipal veut apprécier l'utilité d'une dépense régulièrement comprise dans le budget, c'est le budget lui-même qu'il attaque et dont il se fait juge. Or, il ne peut le faire que difficilement, étant donné la gravité de cet acte, et il doit d'abord signaler l'irrégularité des faits qu'il contrôle.

Dans ce cas, d'ailleurs, le jugement de l'utilité communale se rattache au jugement de la légalité des dépenses votées. Ce sont, en effet, des contestations du même ordre. Mais, lorsqu'il veut contester ainsi le budget, ou une part de celui-ci, il doit introduire une requête au Conseil d'Etat,

par exemple pour excès de pouvoir du Préfet, qui a approuvé le compte du Maire. Si l'arrêté préfectoral est annulé par ces motifs par le Conseil d'Etat, cet arrêt lie la Cour des comptes, et celle-ci est dès lors tenue de rejeter la dépense correspondante dans le compte du Receveur, si celui-ci a dû l'y insérer (arrêt du 17 juill., 13-14 févr. 1914, *Rec.*, 1914, 1079). L'on voit donc que celui-ci peut être juge de la légalité d'une dépense, et il en est de même pour son utilité. Ceci paraît plus clairement encore lorsque l'on considère que la même contestation (de validité de l'inscription de dépenses au budget communal) peut être soulevée par un particulier.

En ce cas, c'est le Receveur municipal qui sera jugé responsable, s'il a payé. Par conséquent, et comme mesure préventive, celui-ci peut être fondé à refuser le paiement d'une dépense inutile ou illégale. Il appartiendrait alors au porteur du mandat de se retirer devant le Maire. C'est ensuite le Ministre de l'Intérieur, d'accord avec le Ministre des Finances, qui résoudrait le différend. Si leur solution est contraire à l'avis du Receveur municipal, celui-ci doit alors s'exécuter et, sa responsabilité étant mise à couvert, il ne pourrait plus être déclaré en débet. Nous n'avons cité ce cas que pour montrer à quel point doit être considéré le pouvoir du comptable de juger l'utilité communale, même lorsque celle-ci a déjà été approuvée par le vote du budget.

II. — Mais nous voyons que le Receveur municipal, dans d'autres cas, possède de plus *larges pouvoirs d'appréciation*. En effet, lorsqu'il s'agit d'un crédit pour dépenses imprévues, le Receveur municipal est beaucoup plus en danger. Ce n'est pas ici un jugement de la Cour des comptes, mais plus rapidement et plus proche une délibération du Conseil municipal qui risquera de le mettre en débet. Pour les dépenses qui ne sont pas obligatoires, il se peut qu'à la plus prochaine session du Conseil où seront pré-

sentées les dépenses faites par le Maire sur le crédit des dépenses imprévues, le Conseil refuse d'en reconnaître l'utilité.

Or, d'après la jurisprudence de la Cour, arrêtée dans l'arrêt précité de 1928, le Préfet ne peut pas se substituer en cette matière au Conseil municipal et, d'autre part, la juridiction financière ne peut allouer en décharge des dépenses dont l'utilité n'est pas reconnue par le Conseil municipal; la dépense ainsi payée sur les dépenses imprévues serait immanquablement rejetée.

Nous pouvons noter à cette occasion, et par parenthèse, que si la juridiction financière ne peut se substituer au Conseil municipal pour reconnaître l'utilité d'une dépense, la réciproque n'est pas vraie. Il a déjà été rejeté des dépenses, votées régulièrement par délibération du Conseil, approuvées par l'autorité qui règle le budget et payées par le Receveur municipal. Le motif de ce rejet était le défaut d'utilité communale. Donc, lorsqu'il s'agit de dépenses imprévues, le Receveur municipal, n'ayant pas à mettre en jeu le budget entier dans son appréciation, se trouve beaucoup plus libre, car il n'a en face de lui que l'ordonnateur et peut s'opposer plus facilement au jugement du Maire seul qu'à celui du Conseil. Il doit donc pouvoir surveiller pleinement les opérations administratives de la commune, de façon à les suivre de près et être à même de juger de l'utilité des dépenses. Mais là encore, il n'est pas complètement libre, ainsi que nous venons de le voir.

Bien au contraire, dans le second cas que nous avons indiqué plus haut : Lorsque le Receveur municipal agit à l'occasion *de ses pouvoirs administratifs et directement en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par la loi*, il est totalement libre de juger l'utilité communale des actes qu'il accomplit. Il en est ainsi lorsqu'il prend l'initiative de poursuivre le paiement de créances communales contre des débiteurs non libérés par des paiements faits aux

mains d'un tiers sans qualité pour agir au nom de la commune. C'est un cas déjà étudié.

Mais là où nous apercevons ces pouvoirs de façon plus complète, c'est à l'occasion d'opérations réellement administratives : c'est ainsi qu'un arrêt du 9 février 1914 (arrêt Demortreux, ex-receveur municipal de Coulonges-en-Tardinois, *Rec.*, 1914, p. 1074) a tenu un Receveur pour responsable de n'avoir pas fait les poursuites et diligences nécessaires, pour poursuivre un adjudicataire de la commune. On estime, en effet, que le comptable est tenu de le faire, sans avoir à demander d'autorisation et sur simple décision de sa part lorsque l'adjudicataire n'a pas payé à l'échéance un des termes. En effet, le procès-verbal d'adjudication est un titre suffisant pour le Receveur municipal qui peut procéder directement à l'exécution tant contre l'adjudicataire que contre sa caution.

D. Responsabilité du Receveur municipal. — Mais si le Receveur municipal est ici libre d'apprécier l'utilité de ces poursuites, il peut engager sa responsabilité en ne les faisant pas et être condamné au versement de la somme restant à recouvrer. En outre, il est aussi un autre cas d'appréciation, où il engage encore sa responsabilité, cas voisin de celui-ci. Lorsqu'un adjudicataire est accepté par les administrateurs, il doit l'être aussi par le comptable, et celui-ci est alors juge de la solvabilité du débiteur futur et de ses cautions (art. 868 Instr. gén.). Nous sommes bien en présence d'un jugement porté quant à l'utilité et l'opportunité d'une adjudication faite dans de telles conditions.

Toujours dans le même ordre de matières, nous pouvons faire entrer l'appréciation de l'utilité de travaux pour la commune (arrêt du 9 juin 1908, *Rec.*, 1908, p. 1135). Un comptable avait été condamné par le Conseil de préfecture à reverser le montant de travaux à l'appui du

paiement desquels il n'avait pas produit de procès-verbaux d'adjudications, marchés, autorisations et procès-verbaux de réception. La Cour, en appel, a principalement examiné le caractère des travaux et a reconnu qu'il s'agissait de travaux d'entretien qui rentraient dans les cas d'urgence ou de spécialité de nature à justifier l'absence d'adjudication ou de marchés de gré à gré et d'autorisation préfectorale. Les justifications de dépenses ayant été fournies, la Cour a donné décharge au comptable. Nous voyons ici, en dernière analyse, que la Cour passe par-dessus la nécessité de certaines pièces légales et réglementaires lorsque l'appréciation de l'utilité communale a été juste. C'est le dernier point que nous voulions noter dans cette étude de l'utilité communale, comme facteur et raison d'être de certains pouvoirs du Receveur municipal.

*
* *

Nous avons ainsi terminé l'étude de la jurisprudence relative aux pouvoirs administratifs du Receveur municipal. Nous nous sommes borné à développer des solutions jurisprudentielles et à tenter de les coordonner. Il est inutile de résumer les idées précédentes; elles sont, croyons-nous, suffisamment claires par elles-mêmes.

CHAPITRE IV

PRINCIPALES QUESTIONS SOULEVEES PAR LA PRATIQUE ADMINISTRATIVE

Ce chapitre pourrait être le plus considérable de notre ouvrage s'il nous fallait y résumer et analyser toutes les solutions qui ont été données au point de vue pratique sur des questions de fait. Les sources seraient en effet nombreuses, outre les décisions et desiderata indiqués dans la *Situation*, journal corporatif des comptables du Trésor, outre les habitudes suivies par les Receveurs municipaux et qui n'ont été sanctionnées à notre connaissance par aucune autorité supérieure (1). Il nous faudrait encore analyser les circulaires du Ministère des Finances (Direction de la comptabilité publique) adressées aux Receveurs municipaux, et enfin donner quelques solutions qui nous paraissent justes et appuyées sur de fortes bases juridiques. Nous nous bornerons à ces deux derniers travaux, et

(1) Le Receveur municipal correspond, dans bien des cas, directement avec les créanciers des communes; il calcule les décomptes et établit lui-même les mandats à payer pour impôts divers à la charge de la commune, les mandats de régularisation d'avances ou de sommes dues aux collectivités. Les mandats préalablement signés lui sont très souvent remis sans imputation aux articles de dépenses. On fait confiance au payeur pour remplir presque intégralement le rôle dévolu à l'ordonnateur. En fin de gestion annuelle, il prépare lui-même les délibérations pour régulariser les dépassements ou les nouvelles ouvertures de crédits, qu'il soumet au Conseil municipal à la session de mai et que celui-ci vote sans difficultés. De nombreux produits sont encaissés sans titres de recettes. Les recouvrements sont régularisés après coup par un document de pure forme établi par le Receveur et que signe le Maire. Exemples pris entre d'autres qui sont autant de solutions de fait que l'Administration Supérieure n'ignore pas.

encore ne verrons-nous pour les circulaires que celles des années les plus récentes. Elles nous permettent d'ailleurs de voir, sinon toutes les questions, du moins les plus importantes à répartir, nous semble-t-il, en deux chefs : la pratique sur des opérations financières, la pratique sur des opérations administratives. Dans un appendice, nous verrons la question des recours pour excès de pouvoir.

SECTION PREMIERE

QUESTIONS PRATIQUES DES OPÉRATIONS FINANCIÈRES

La pratique administrative a trouvé un élément de renforcement dans les décrets-lois récents. Ceux-ci, en effet, ont souvent entériné des habitudes suivies par les services, et nous allons en avoir ici des exemples sur deux points : la surveillance par le Receveur municipal des taxes municipales et son rôle dans les emprunts et financements des communes.

§ 1. — Contrôle et recouvrement des taxes municipales.

D'une lettre préfectorale intérieure du Préfet de la Creuse, du 10 mai 1899, il résulte que le Préfet peut annuler les dispositions d'un arrêté municipal établissant une taxe illégale et prescrire au Receveur municipal de cesser les perceptions. Mais une circulaire générale de la Direction de la comptabilité (14 mars 1936) adressée aux Percepteurs-Receveurs municipaux et aux Receveurs spéciaux leur prescrit de signaler directement à la Cour des comptes les taxes municipales qui leur paraîtraient entachées d'illégalité. Ici encore, il s'avère que le Receveur municipal se présente comme l'agent de la Cour des comptes, c'est à celle-ci, en effet, que l'on a donné le rôle de veiller à la légalité des taxes, en général et en bloc; mais, ceci

étant trop large, il a fallu décider, en vertu du décret-loi du 30 octobre 1935 (Circ. 12 juin 1936), que les comptables communaux seraient chargés de transmettre à la Cour les actes portant création ou modifications des taxes municipales concernant les communes dont les comptes sont soumis directement à la Haute Assemblée. Pour les autres, les Receveurs municipaux devront signaler l'illégalité aux Trésoriers-Payeurs, dit la circulaire. Ceux-ci, après examen des arguments, devront dénoncer aux autorités de tutelle les taxes qui leur paraîtraient injustes. Et, d'autre part, ils indiqueront dans les rapports fournis à la Cour les solutions adoptées à la suite des critiques formulées.

A. Extension du rôle du Receveur municipal. — En matière comptable, on voit donc de plus en plus nettement un pouvoir administratif autonome, celui du Receveur municipal, apparaître et doubler celui de l'autorité normale de tutelle. C'est bien ce qui découle de ce pouvoir d'appréciation de la légalité qui lui est attribué ici. Il est posé, en vertu de sa compétence financière, comme un surveillant des autorités administratives. Par la force des choses, les Maires et Conseils municipaux perdent de plus en plus les prérogatives qui leur avaient été accordées en matière de gestion financière.

D'une part, les prescriptions administratives, sans être abrogées, tombent en désuétude par suite de l'indifférence des organes communaux, par exemple dans la formation des états de restes à recouvrer et de côtes irrécouvrables ou de règlement définitif du budget. Dans cet ordre de matières, les attributions assez larges prévues pour le Conseil municipal sont remplies par le Receveur municipal seul. C'est, en effet, ici un travail assez spécialisé et, en vertu même des pouvoirs de représentant financier au regard des débiteurs de la commune ou de l'administration elle-même, c'est au Receveur municipal à jouer ce rôle.

B. Action directe de l'administration. — Parfois c'est l'administration elle-même, dans un but de simplification, qui abroge, par voie de circulaire, certaines dispositions. Il faut bien noter d'ailleurs que les municipalités ne protestent jamais. C'est ainsi que, depuis la gestion de 1933, les Receveurs municipaux ne remettent plus aux Maires, à la fin de chaque trimestre, le bordereau de situation sommaire, document servant à contrôler et à suivre les diverses opérations d'ordonnancement. Le bordereau présentait par exercice les sommes à recouvrer et à dépenser ainsi que le montant des recouvrements et des paiements effectués sur chaque article du budget, faisait ressortir l'encaisse à la fin du trimestre avec la distinction du numéraire immédiatement disponible et des fonds placés au compte courant. Cet état financier, qui cependant devait être pour le Maire un instrument précieux, était trop technique et trop spécialisé pour pouvoir intéresser tous les magistrats municipaux. Sous la pression des faits, ce furent des fonctionnaires rétribués, hiérarchisés, qui peu à peu ont pris en main tout le contrôle du maniement et de l'emploi des deniers communaux. Bientôt seul le Receveur municipal sera véritablement au courant de l'état des finances municipales; la pratique que nous venons d'indiquer en est un indice certain.

C. Conséquences. — Mais on aperçoit alors les conséquences que cela peut entraîner dans deux ordres de matières, celles précisément au sujet desquelles nous avons donné ces développements. Pour les taxes municipales, le Receveur municipal sera le juge véritable de leur légalité et aussi de leur opportunité financière; non pas de toutes les conditions pour leur établissement, mais de ces deux, dont l'une lui vient d'un décret-loi fondé sur la pratique et l'autre de la nécessité des faits. Et cette opportunité financière ne peut apparaître qu'à lui seul, étant donné sa connaissance des possibilités locales.

Mais, en outre, le Receveur municipal, seul capable de fournir au Conseil municipal l'état des finances communales, peut entraver certaines dépenses et provoquer des économies. Mais cela nous entraînerait trop loin. Qu'il nous suffise de noter cet embryon de pouvoir.

§ 2. — Emprunts communaux et financement des communes.

Les communes, en cas d'insuffisance de leur trésorerie, peuvent faire appel à l'Etat, qui devra pourvoir à leurs besoins momentanés après jugement de l'utilité, ou mieux de la nécessité des dépenses, et de l'équilibre de leur budget. Les comptables communaux ont reçu deux ordres de pouvoirs à ce sujet dans la pratique.

A. Pouvoir de surveillance sur les demandes communales. — Tout d'abord les comptables exercent un pouvoir de surveillance et d'appréciation de l'utilité de ces demandes : celles-ci doivent comporter :

1° Le montant des charges nouvelles résultant de la mise en application des nouvelles lois sociales. La circulaire du 12 septembre 1936 dit, en effet, que c'est à cause de ces nouvelles lois qui doivent normalement entraîner des surcroîts de dépenses pour les communes, que le budget de celles-ci pourrait être déséquilibré. Et c'est en prévision de ce déséquilibre que des avances spéciales, en dehors des cadres du droit commun, sont prévues par la loi du 13 août 1936 et du 31 mars 1932 (il faut d'ailleurs distinguer deux régimes différents, selon l'application de l'une ou de l'autre de ces lois).

2° Faire ressortir l'état de la trésorerie de la commune et préciser que les économies de la commune sont insuffisantes.

3° Prouver la nécessité où se trouve la collectivité en

cause de recevoir une avance exceptionnelle. Seul le Receveur municipal est capable pratiquement de dresser une telle demande. Bien entendu, la circulaire ne précise pas l'auteur de la demande; mais en fait le Conseil serait paralysé pour apporter les preuves qui sont demandées; d'ailleurs, ce sont les comptables qui doivent exercer une surveillance particulière fondée sur le caractère exceptionnel des avances dont il s'agit.

Le Receveur municipal devra donc bien faire ressortir ceci lors de la délibération du Conseil municipal, et il devra en outre ne permettre une telle demande que si la commune se voit absolument dépourvue de toute disponibilité. Ce sont précisément les termes vagues et le caractère de fait de ces circulaires qui font tout le pouvoir des Receveurs municipaux. Au fur et à mesure que se développent donc les pouvoirs administratifs de celui-ci, s'efface le caractère abstrait d'agent du pouvoir central que nous avons noté dans notre introduction. De plus en plus, en effet, le Receveur municipal voit son rôle personnel grandir et son pouvoir propre de jugement se développer avec son initiative.

B. Surveillance du Receveur municipal sur l'emploi des fonds. — Une autre circulaire antérieure du 28 avril 1935, lui donne encore un autre pouvoir en cette matière. Les subventions accordées aux communes, non seulement celles dont nous venons de parler, mais encore celles de droit commun, sont toujours accordées dans un but déterminé, et les reliquats subsistants, à défaut d'emploi, doivent être reversés au Trésor. Cette règle établie par une circulaire (donc de pratique administrative) a été reprise par un décret-loi du 30 juin 1934. Ce décret-loi précise même que l'emploi des deniers doit avoir été fait dans l'année qui suit l'accord de la subvention.

C'est le Receveur municipal qui est chargé de l'exécution de cette disposition pour tout ce qui concerne la

commune. Il doit donc veiller à ce que les crédits alloués soient bien appliqués à leur objet par l'ordonnateur municipal et refuser le paiement, sur ces crédits, de toute autre créance. Nous en revenons donc toujours au même pouvoir du Receveur municipal, mais portant sur de nouvelles attributions. Pouvoir d'investigation et de contrôle, étendus comme nous venons de le voir.

C. Question des commissions données a l'occasion d'emprunts. — A cette question se rattache accessoirement celle des commissions allouées par les collectivités locales à l'occasion de la conclusion d'emprunts. Il s'était produit des abus dans l'attribution par des communes de commissions à des intermédiaires qui les avaient mis en rapport avec des prêteurs. Pour y parer, le Ministre de l'Intérieur rendit une circulaire (26 déc. 1935) interdisant certains cas de commissions (prêteurs prévus par une loi : caisses de retraite, d'assurances sociales...) en restreignant certains autres (caisses privées, compagnies d'assurances), restrictions portant sur le taux et la nécessité de ce courtage. Ce sont les comptables qui sont chargés de faire observer cela. Donc ils possèdent ici encore un pouvoir de contrôle et de critique garanti par leur possibilité de refuser le paiement des courtages qu'ils estiment trop élevés.

Nous avons rattaché ce pouvoir au précédent, car il nous semble évident que les deux points forment un tout : soit que la commune fasse appel aux allocations de l'Etat, soit qu'elle fasse appel à des prêts privés, le Receveur municipal garde, dans l'un comme dans l'autre cas, un droit de regard sur ces opérations, du fait du pouvoir central, mais non de son caractère d'agent du pouvoir central.

SECTION II

OPÉRATIONS ADMINISTRATIVES

(Marchés de travaux, constructions, etc.).

Premier point : ***Les marchés de travaux.***

La législation sur les marchés de travaux faits par les communes donne aux Receveurs municipaux de nouveaux droits de surveillance. Cette surveillance porte sur deux points principaux et un secondaire.

Tout d'abord, la question des achats de gré à gré, puis la question des marchés rétrocédés et des marchés passés par des collectivités publiques avec des entreprises privées, enfin la question de la main-d'œuvre étrangère.

§ 1. — Marchés de gré à gré.

En ce qui concerne les achats de gré à gré effectués par les communes, le rôle du Receveur municipal découle, s'il n'est pas expressément déterminé, de la circulaire du 14 mars 1936 portant sur les traités de gré à gré (p. 37). En effet, il y est fixé le montant des sommes globales que doit comprendre un marché de gré à gré, variant selon l'importance des communes. Et particulièrement, il doit être observé que ce total comprend tout ce qui se rapporte à une même entreprise.

Cette disposition a pour but d'éviter les fractionnements de marchés auxquels les ordonnateurs avaient autrefois recours pour éluder les règles concernant la passation des marchés. Or, qui peut faire observer ceci, qui peut avoir connaissance du montant réel d'une entreprise, sinon le Receveur municipal qui aura à payer les mandats à ce titre ? C'est donc à lui que revient la surveillance des ordonnancements qui lui sont remis, et son rôle le con-

duira nécessairement, s'il voit une irrégularité, à un recours hiérarchique doublé d'un refus de paiement.

§ 2. — Les marchés rétrocédés, etc.

A. Contrôle des marchés publics. — La question des marchés rétrocédés est plus complexe que la précédente. Le Receveur municipal est tenu d'intervenir dans le contrôle de ces rétrocessions qui est prévu par deux circulaires : l'une du 14 février 1936, l'autre du 14 mars, et correspondant à deux décrets du 30 octobre 1935. Il s'agit dans les deux cas de collectivités publiques (en l'occurrence de communes) qui ont passé un contrat avec des entreprises. Il s'agit : d'une part, de régler leurs rapports juridiques; d'autre part, de réglementer les rétrocessions.

I. — Ces entreprises doivent fournir des comptes détaillés de leurs opérations, et, pour vérifier ces comptes, un droit de communication des livres de ces entreprises est accordé à des agents désignés par le Maire ou une commission dans les communes ayant plus de 1 million de revenus. Il est évident que les agents ci-dessus visés sont les Receveurs municipaux, et ne peuvent être qu'eux. D'ailleurs, la circulaire poursuit par des injonctions formelles à ceux-ci, au cas où ils ne seraient pas nommés contrôleurs. Dans ce cas, ils devront réclamer aux ordonnateurs les rapports de ces vérifications pour être joints aux comptes de collectivités.

Nous sommes donc bien ici encore en présence d'un véritable droit de réquisition du Receveur municipal vis-à-vis de l'ordonnateur qui lui est soumis en tant que le Receveur représente le pouvoir objectif dont il est l'agent. Pouvoir, ainsi que nous l'avons dit souvent, qui, de son caractère même d'objectivité et de prédominance sur les autres, est seul capable d'assurer une comptabilité régu-

lière, et pour cela doit être en mesure d'exiger tout ce qui peut lui faciliter son œuvre.

II. — Mais ce ne sont pas seulement les ordonnateurs qui sont soumis à ce contrôle, l'entreprise elle-même n'y échappe pas, et l'article 5 décide que, lorsqu'elle exploite le service public en régie intéressée, elle est soumise, pour toutes les dépenses de premier établissement, à toutes les mesures de contrôle et à la production de toutes les justifications que les règlements administratifs imposent aux régisseurs d'avances.

B. Contrôle des rétrocessions. — I. Enfin, et c'est ici que nous arrivons directement aux marchés rétrocédés, l'article 6 du décret-loi du 30 octobre 1935 dispose que lorsque les marchés ou conventions passés par les départements, communes, ou établissements publics départementaux et communaux feront l'objet d'une rétrocession, même partielle, le cessionnaire sera soumis en ce qui concerne les mesures de contrôle aux mêmes obligations que le cédant. Donc, puisque les contrôles établis doivent être les mêmes pour les deux parties, le Receveur municipal doit être investi de pouvoirs suffisamment étendus pour pouvoir suivre de près et contrôler les cessions de marchés, de façon à connaître toujours tous les particuliers qu'il doit surveiller et de qui il doit exiger les pièces susdites.

II. — En outre, la circulaire du 14 février 1936 se rapportant au deuxième décret-loi du 30 octobre 1935; celui-ci a pour but d'enrayer une fraude courante : les établissements publics, pour échapper au contrôle financier auquel ils sont soumis, consentaient à des tiers la cession des marchés ou conventions qu'ils étaient appelés à passer. De cette façon, ils évitaient des formalités et une surveillance qui pouvait leur paraître gênante. Ce décret prévoit donc la surveillance de tous les marchés excédant 1 million lorsqu'ils doivent être rétrocédés.

Cette prescription double la précédente; mais ce qui est particulièrement intéressant, c'est sa motivation : il y est dit, en effet, que le contrôle financier est d'ordre public, et qu'il convenait donc d'interdire que des conventions particulières puissent y porter atteinte. C'était affirmer de façon très nette le pouvoir comptable autonome des agents comptables et leur puissance vis-à-vis des particuliers, car, dans notre cas, seul le comptable est en mesure d'assurer la surveillance de ces marchés, surtout dans les communes, et c'est un pouvoir qu'il avait déjà normalement, du fait de ses larges attributions, de veiller à l'intérêt financier de la commune.

§ 3. — La question de la main-d'œuvre.

Une autre obligation qui lui incombe est relative à la main-d'œuvre étrangère, toujours au sujet des travaux de la commune.

Il s'agit des loi et décret des 10 août-19 octobre 1932 concernant l'insertion dans les cahiers des charges relatifs aux marchés de l'Etat ou des collectivités publiques, d'une clause fixant la proportion maxima de main-d'œuvre étrangère susceptible d'être employée en vue de leur exécution.

Cette proportion est fixée d'après les indications portées sur un tableau préparé dans chaque département, sur l'initiative du Préfet, par la commission administrative de l'Office public de placement et arrêté par le Ministre du Travail.

Le tableau ainsi arrêté est notifié par le Préfet aux administrations publiques appelées à passer des marchés de travaux publics ou de fournitures. Ce tableau doit faire l'objet d'une révision annuelle. Et aucune dérogation ne peut être admise à ce tableau, sauf dans l'hypothèse où le marché concerne la fabrication d'objets régis par des brevets d'invention. Cette dérogation devra être autori-

sée par le Ministre dont relève l'administration intéressée si le marché est passé au nom de l'Etat ou d'un établissement public dépendant d'un département ministériel, ou bien par le Préfet s'il est passé au nom d'un département, d'une commune ou d'un établissement public dépendant du département ou de la commune. Tout entrepreneur qui aura occupé une proportion de travailleurs étrangers supérieure à la limite fixée par le tableau sera passible d'une amende. Ces dispositions ayant été rappelées succinctement par une circulaire du 10 septembre 1935, celle-ci conclut : « Les comptables sont priés de bien vouloir veiller à l'exécution de ces dispositions. » Pourquoi le Receveur municipal est-il chargé de ceci dans la commune ? Il ne suffit pas ici de répondre : à cause de sa compétence financière. Il y a sans aucun doute plus que cela. Et il nous semble que cela revient à dire que seul le comptable est muni des documents et des pouvoirs d'investigation suffisants pour mener à bien cette tâche. Celle-ci consiste, en effet (et les pouvoirs qu'il reçoit sont normalement fonction de ses devoirs) d'après les termes du décret :

1° A veiller à l'application des proportions notées dans le tableau;

2° A veiller au renouvellement de celui-ci et à assister à sa révision;

3° A exiger les justifications au cas de dérogation. Ceci entraîne forcément le pouvoir de signaler les contrevenants, et par incidence de provoquer une action pénale. L'on voit donc sur un fait précis jusqu'où peut s'étendre ce pouvoir.

Second point : ***Pouvoirs administratifs sur des biens communaux.***

Les comptables ont, en outre, un rôle à jouer aussi dans le cadre de l'administration de certains biens de la

commune, et c'est encore la pratique qui a donné naissance à des dispositions législatives; c'est pourquoi nous étudierons deux cas en particulier : l'un, qui porte sur le contrôle des biens légués; l'autre, sur la comptabilité des écoles.

§ 1. — Contrôle sur les biens légués.

Ce qui prouve particulièrement bien que le décret du 30 octobre 1935 a eu pour but de reprendre des usages déjà existants, c'est qu'il déclare dans ses motifs qu'il vient renforcer le contrôle des comptables sur les libéralités faites par des particuliers au profit des collectivités publiques. Il est normal, en effet, que les comptables qui ont le maniement des deniers, et par conséquent l'usage des biens légués aux collectivités publiques, puissent savoir exactement ce qui leur revient.

Les dispositions du décret comprennent trois articles : elles créent l'obligation pour les notaires dépositaires des testaments contenant des libéralités au profit des collectivités et établissements publics d'en avertir les représentants légaux et les comptables des collectivités (donc, le Receveur municipal pour les communes et les établissements qui en dépendent). Cet avertissement comprendra une simple analyse des libéralités faites par le testateur, sans autre mention juridique. Mais à côté de cette mise au courant simplement passive, le Receveur municipal reçoit un pouvoir nouveau sur ces dons aux collectivités publiques : le même décret prévoit, en effet, que toute autorisation de dépense donnée par l'ordonnateur d'une collectivité publique ou d'un établissement public à la personne chargée de l'administration ou de la liquidation d'une succession appartenant à la collectivité ou à l'établissement devra être visée par le Receveur (art. 2). « Cette disposition, ajoute la circulaire, a pour but de faciliter aux comptables l'accomplissement des obligations

générales qui leur sont imposées par l'arrêté du 19 vendémiaire an XII, pour la conservation des droits de la commune et de l'établissement dont ils ont la charge. »

Voici donc une application très nette de l'idée que nous avons exposée plus haut, que le Receveur municipal est un représentant financier de la commune; il doit, en effet, avoir la haute main sur toutes les dépenses, à la fois pour pouvoir veiller à la bonne gestion des biens de la commune, et pour pouvoir exercer la surveillance de comptabilité qui doit être. Il est aisé de saisir le jeu de la disposition ci-dessus : puisque, normalement, c'est lui qui doit faire toutes les dépenses de la commune, celles qui lui échappent pour des raisons pratiques (gestion de fait) entraînent, nous l'avons vu, des pouvoirs spéciaux et toute une législation particulière. Celles qui lui échappent pour des raisons juridiques (cas actuel) ne peuvent cependant être libérées de son contrôle, c'est lui seul qui peut savoir si le mandat est régulier, si toutes les dispositions législatives s'y rapportant ont été observées, donc il doit conserver tous ses pouvoirs habituels, et ne laisser aucune latitude à l'ordonnateur. Mais, comme il n'est pas payeur en l'occurrence, le signe de sa surveillance sera le visa, et la sanction sera, au lieu d'être un refus de paiement, un refus de visa Il est bien entendu que, pratiquement, le Receveur municipal, dès avant ce décret qui lui donne un pouvoir d'investigation consacré, pouvait exercer cette surveillance, et c'était une tolérance forcément supportée, puisque le Receveur municipal exerçait ainsi le très large pouvoir accordé par l'arrêté de l'an XII.

§ 2. — Comptabilité des écoles.

Vis-à-vis de la comptabilité des écoles, le Receveur municipal reçoit un nouveau pouvoir, mais là encore le décret du 30 octobre 1935 consacre une pratique et supprime une

anomalie. L'anomalie consistait en ceci : les caisses des écoles, malgré leur caractère d'établissements publics, n'étaient jusqu'alors soumises à aucun contrôle financier ou juridictionnel, sauf dans le cas où les fonctions de trésorier se trouvaient réunies aux fonctions du Receveur municipal, auquel cas le Receveur municipal faisait passer les opérations faites pour l'école à un compte ouvert aux services hors budget. C'est là évidemment un fait qui ne pouvait subsister normalement.

Mais ce fait montrait déjà que le Receveur municipal était tout désigné pour remplir la fonction de comptable de la caisse des écoles, et que, si ce titre ne lui était pas donné officiellement, il y avait une forte tendance à le lui donner en vertu de son rôle de surveillant financier et de ses pouvoirs administratifs. C'est ce qui fut fait par le décret-loi suscité; il décide, dans son article 1er, que le Receveur municipal remplit, en principe, les fonctions de comptable de la caisse des écoles. Les opérations qu'il effectue en cette qualité sont décrites et justifiées dans un compte annexe qui est rattaché en un seul article aux services hors budget de la commune.

Telle est l'œuvre pratique de ce décret qui correspond à une extension des pouvoirs de contrôle administratif du Receveur municipal.

§ 3. — Pouvoirs généraux.

Quant à ses pouvoirs généraux et administratifs, nous avons encore un exemple de ce que peut la pratique.

I. — Nous avons signalé plus haut la question des *constructions et grosses réparations* et l'application du tableau fixant la proportion de main-d'œuvre étrangère, la question des pièces justificatives, la question de la qualité du créancier. Toutes ces questions sont complexes et ne peuvent être tranchées sur-le-champ lors de la présentation

du mandat au guichet. Pour que la surveillance soit effective, il faut que le Receveur municipal soit prévenu d'avance. Son rôle grandit; mais, dans certains cas, il n'a pas toutes les facilités pour l'exercer. Voici ce que nous visons : les comptables de l'Etat et du département reçoivent les mandats avant leur remise au créancier. Il y a un courant pratique qui doit s'établir dans le but d'implanter cette coutume.

II. — De même que, pour les dépenses des successions léguées, le Receveur municipal est tenu de donner son visa, de même ne pourrait-il, pour toutes les dépenses communales, donner son visa au mandat qui lui serait remis plus tard ? Il faudrait ainsi opérer une division technique et effective entre les fonctions de payeur et celles de comptable. Cette division cadre bien avec le courant d'idées actuel, et nous en trouvons l'expression dans les spécialisations fréquentes que l'on constate même dans cet ordre : lorsque, par exemple, dans les écoles où le budget est supérieur à 600.000 francs, on nomme un trésorier particulier.

Il faudrait donc, et d'une façon très nette, orienter vers un visa préalable la pratique administrative. Ceci éviterait souvent des frais et des déplacements pour les créanciers de la commune et parfois des discussions pénibles.

APPENDICE

LE RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR DU RECEVEUR MUNICIPAL

Nous avons vu que le Receveur municipal a souvent un recours et une possibilité d'action soit contre des particuliers, soit contre l'ordonnateur. Mais ces voies de recours sont toujours spéciales, ont un but bien fixé par la loi et ne peuvent jouer que sur des cas précis. En quel-

que sorte, nous constatons ici, pour les moyens d'action du Receveur municipal au point de vue administratif, ce que nous avons constaté déjà pour tous ses pouvoirs : ils sont fragmentaires et non coordonnés. Il n'y a pas d'affirmation générale, ou, si l'on en rencontre une, elle est trop vague (arrêté an XII). De même ici, nous ne voyons pas de moyen général positif entre les mains du Receveur municipal pour aller contre des illégalités.

A. Pouvoir d'action du Receveur municipal contre les illégalités. — Le seul pouvoir d'action consiste, nous l'avons vu, dans la possibilité de refuser le paiement. Mais il ne peut prendre l'initiative de faire tomber un mandat. Or, il faut mesurer ce que représente cette affirmation : reconnaître un moyen d'action général de cet ordre au Receveur municipal, c'est affirmer le pouvoir du comptable sur les administrateurs, c'est consacrer absolument la thèse que nous avons soutenue ici, avec une généralité extrême. Mais alors, dira-t-on, n'est-ce pas aller contre la séparation bien établie des ordonnateurs et des comptables ?

Il est bien certain que cela risque d'empiéter sur le domaine des ordonnateurs. Mais il est également certain que cette distinction est beaucoup trop nette avec les modalités très nuancées de la pratique administrative moderne, et d'autre part elle s'avère gênante pour les communes, ainsi que nous l'avons dit souvent. Accorder au Receveur municipal une action générale, c'est lui soumettre l'ordonnateur municipal sur un grand nombre de points, mais la responsabilité du Receveur municipal n'est-elle pas une garantie suffisante de sa modération dans l'exercice de cette action ? S'il est donc vrai que le Receveur municipal doive avoir une action, il s'agit de savoir laquelle.

B. Le recours pour excès de pouvoir. — De suite l'on

pense au recours pour excès de pouvoir; c'est, en effet, celle qui correspond le mieux au but que le comptable peut poursuivre.

I. — Il ne peut invoquer que les motifs d'illégalité ou d'utilité communale, donc les motifs qui peuvent donner lieu à un recours pour excès de pouvoir. D'autre part, il doit agir pour un acte qui correspond parfaitement aux actes donnant lieu à un recours. Juridiquement, il ne peut donc y avoir que cette action qui convienne. Posons un cas pratique en effet : supposons que le Receveur municipal ait payé un mandat communal qui n'est pas d'utilité communale ou en violation de la règle de la spécialité administrative du Conseil municipal. Peut-il intenter un recours pour excès de pouvoir contre la délibération du Conseil qui a alloué la dépense ? A première vue, il semble qu'il n'ait aucun intérêt matériel à agir ainsi. Il lui est inutile d'attirer l'attention sur une dépense qui sera peut-être admise par la Cour, et il a toujours le temps de mettre en cause les personnes sur lesquelles la loi lui donne un droit de recours.

II. — Dès lors, la question qui se pose est celle de l'intérêt du comptable à agir ainsi. En effet, l'on peut dire que, puisqu'il a des actions postérieures contre les ordonnateurs au cas où la Cour rejetterait certaines dépenses, il n'a aucun intérêt à intenter l'action antérieure. Son intérêt ne peut être celui, tout spécial, du comptable mis en débet, puisqu'il ne l'est pas encore, et alors le problème est celui de savoir si sa qualité de Receveur municipal est suffisante pour lui donner automatiquement un intérêt à agir contre les délibérations du Conseil municipal ou les décisions du Maire, pouvant objectivement donner lieu à un recours pour excès de pouvoir et entraînant une dépense.

Ecartons tout d'abord les cas où le Receveur municipal

est domicilié ou contribuable dans la commune où il veut exercer le recours pour excès de pouvoir. Dans ce cas, il peut toujours agir en tant que contribuable (s'il est domicilié, il est inscrit à la cote mobilière, sinon, il peut être inscrit à la cote foncière), et en tant qu'habitant, dans les conditions ordinaires. Il pourrait comme comptable exercer son recours avant l'arrêt de la Cour en invoquant l'arrêt du Conseil d'Etat ou simplement l'arrêté du Préfet rendu sur réclamation préalable.

Mais, s'il s'agit de communes où il n'est ni contribuable, ni habitant, ou si, dans les autres, il veut exercer l'action, directement en tant que comptable ? Il nous semble que la qualité d'intéressé doit lui être reconnue, conformément à l'article 65 de la loi de 1884. A notre connaissance, il n'y a pas de jurisprudence sur ce point, mais il semble, si la question se posait, qu'elle serait tranchée dans notre sens. Nous sommes, en effet, en présence d'un intérêt éventuel et d'un intérêt déjà né. L'intérêt éventuel est celui du comptable qui pourra être mis en débet. Il est inutile d'y insister. L'intérêt actuel est celui du représentant financier de la commune qui voit l'équilibre financier de la commune en danger par le fait d'un acte annulable. Or il ne faut pas s'y tromper, c'est bien un intérêt suffisant pour motiver une telle action. Et comme cette qualité de représentant de la commune est seulement attachée à son titre de Receveur municipal, c'est bien en vertu de sa seule fonction de comptable qu'il est justifié à agir. Donc si l'intérêt éventuel n'était pas suffisant, l'intérêt actuel vient ajouter son poids.

C. Elargissement du recours pour excès de pouvoir. — Mais encore, le Conseil d'Etat a sans aucun doute voulu donner une large extension aux recours pour excès de pouvoirs relativement aux actes des autorités administratives. « Il a été amené à cet élargissement de la recevabilité du

recours parce qu'il a voulu donner aux administrés le moyen de suppléer dans une certaine mesure à des insuffisances qui se manifestent dans l'exercice du contrôle administratif sur les autorités locales et qui consistent en ce que, souvent, pour des raisons politiques, les autorités de contrôle s'abstiennent d'exercer leur pouvoir de contrôle. » (Bonnard, *Précis*, p. 354.) Ces considérations ont la même valeur quand il s'agit d'examiner la recevabilité du recours d'un Receveur municipal critiquant la gestion communale. Au surplus, il serait inadmissible d'accorder un pouvoir semblable à un simple habitant de la commune qui n'en fera pas usage le plus souvent par manque de capacité et d'intérêt direct, et de le refuser au comptable qui, lui, a une compétence et une valeur techniques suffisantes. Il nous semble donc absolument nécessaire d'accorder un tel pouvoir au Receveur municipal. Mais alors c'est entrer pleinement dans la voie que signalent les quelques lignes précitées de M. Bonnard : c'est faire du Receveur municipal un suppléant en titre de l'insuffisance du contrôle administratif. C'est donc le faire entrer dans une nouvelle hiérarchie, dans un nouvel « ordre juridique », lui donner une qualité qu'il ne possédait pas.

CONCLUSION

Nous ne pourrions faire mieux comme conclusion que de reprendre la tradition ancienne des thèses de doctorat et d'établir rapidement nos positions de thèses. Cette coutume, qui avait pour but de simplifier la compréhension de l'ouvrage en dépouillant les principales idées des démonstrations et des textes qui leur étaient nécessaires, disparaît malheureusement. Notre exposé sera très simple :

I. — Le Receveur est responsable devant la Cour des comptes de la comptabilité de la commune et des paiements faits en contravention des lois et règlements. Donc il doit posséder des pouvoirs suffisants pour tenir une comptabilité régulière et pour veiller à la régularité des mandats qui lui sont présentés.

II. — Le Receveur est responsable seulement devant la Cour des comptes et ne peut être poursuivi que devant elle. Lorsqu'il est mis en débet et qu'il possède un recours, il le possède en tant que représentant de la Cour. Or, celle-ci détient un pouvoir considérable : le pouvoir comptable autonome qui sert à surveiller tous les organes de l'Etat et de l'administration capables de percevoir des deniers et de procéder à des dépenses, afin d'établir une comptabilité exacte. Etant donné que le Receveur municipal est agent de la Cour, il possède ce même pouvoir comptable vis-à-vis des ordonnateurs municipaux.

III. — Le Receveur doit centraliser toutes les recettes

communales et effectuer tous les paiements de la commune; d'autre part, il doit veiller à l'utilité communale des dépenses. Il est donc le représentant financier de la commune. Par ailleurs, nous avons fait ressortir qu'il est le seul personnage ayant la compétence technique nécessaire pour jouer ce rôle dans la commune.

IV. — En vertu de ces trois idées, nous avons constaté que les lois, les règlements, la jurisprudence, la pratique administrative, donnent au Receveur municipal des pouvoirs administratifs et des pouvoirs de surveillance administrative : d'une part, en effet, nous avons dit qu'il peut vérifier la régularité et la légalité des mandats; qu'il peut procéder à de véritables enquêtes relatives à la personne du créancier, à sa qualité, qu'il peut exiger des pièces justificatives, et autres pouvoirs; d'autre part, nous avons vu qu'il doit veiller à l'exécution d'actes utiles pour les biens de la commune et faire des réclamations sur les négligences du Conseil municipal et du Maire.

V. — Enfin, comme sanction de ces pouvoirs, nous avons montré qu'il a des actions en recours, des actions pénales, et la possibilité de refuser le paiement. Puis nous avons soutenu qu'il serait indispensable de lui accorder une action générale pour faire valoir ses droits : le recours pour excès de pouvoir.

VI. — Nous avons, en outre, posé quelques revendications au profit des Receveurs municipaux qui nous paraissent aller dans le sens de l'évolution historique, ainsi que nous le montrerons tout à l'heure : d'une part, le devoir pour le Receveur municipal de donner son visa sur les pièces qui lui seront apportées en paiement, puis son pouvoir de veiller aux pièces justificatives, la possibilité d'assister aux séances du Conseil municipal, enfin la sanc-

tion générale de ses attributions, le recours pour excès de pouvoir.

*
* *

Nous venons de dire que ces revendications nous paraissent aller tout à fait dans « le sens de l'évolution historique ». Nous avons, en effet, constaté qu'elle était nette : au commencement, les fonctions du Receveur municipal étaient accessoires de celles de l'administrateur, et c'était un administrateur qui les remplissait. Puis, avec une spécialisation croissante, le Receveur municipal est devenu un fonctionnaire à part ayant des fonctions bien déterminées, mais seulement réglementaires. Nous voulons dire par là qu'il s'agissait de fonctions subalternes, détachées de celles des administrateurs et qui n'avaient pas d'existence juridique autre que celle provenant de ce « reflet ». Mais voici que nous assistons à la dernière phase; le Receveur municipal a pris non seulement une influence accrue avec ses fonctions, mais encore une position juridique stable et correspondant à des notions juridiques élevées. Le Receveur municipal est un organe institutionnel, pour tout dire. Il dépend de tout le rouage complexe de l'institution du pouvoir comptable; il est maintenant l'égal des ordonnateurs, et dans bien des cas leur supérieur. Il a cessé d'être le fonctionnaire sans qualité juridique pour devenir le fonctionnaire bien encastré dans la masse institutionnelle de la comptabilité publique. C'est vers l'achèvement de cette évolution que nous tendons, et notre but a seulement été de montrer quelle importance réelle il avait prise. Nous avons pu le faire en connaissance de cause.

Toute cette évolution va dans le sens de la séparation entre les fonctionnaires techniques et les fonctionnaires politiques. L'accroissement de pouvoir du Receveur muni-

cipal dans l'ordre administratif n'a pas d'autre but que, précisément, l'application rigoureuse et juste de la technique reconnue nécessaire. Dans un pays, dans une commune, il y a des positions et des situations qui doivent être envisagées sous un aspect doctrinal, philosophique, personnel en quelque sorte à celui qui l'envisage. Mais, en face, il y a d'autres cas où il ne peut en être ainsi, où la doctrine et la volonté individuelles n'ont rien à faire, les cas en particulier où l'on n'est pas en présence des personnes, des administrés eux-mêmes; dans ces situations, il y a une technique à appliquer : technique formée et reconnue bonne par l'expérience, ainsi dans la partie financière du droit public. Il ne peut être question ici de théories, mais de technique. Ici, nous sommes en présence de faits précis qui ne trompent pas, qui ne sont pas supposés ou obtenus par des moyennes, mais des faits constants. Ici l'on peut donc appliquer — et l'on doit appliquer — toujours la même technique. L'on comprend donc qu'il est absolument nécessaire de réserver à des fonctionnaires spécialisés, hors des atteintes politiques, ces fonctions techniques. Et l'on comprend encore que des fonctionnaires doivent recevoir toute latitude pour exercer bien leur technique. Pour cela, il peut être nécessaire d'empiéter sur des domaines voisins, sans cependant « exproprier » les fonctionnaires politiques. Ceux-ci ont leur rôle à remplir; ils sont les administrateurs, ceux qui orientent les dépenses dans un sens plutôt qu'un autre, qui représentent le groupe à la tête duquel ils sont. Ce n'est donc pas à leur détriment que cette évolution va s'accomplir. Ils ne peuvent exécuter convenablement leur tâche que si la fonction technique est correctement remplie. Par exemple ici, un Maire ne peut mesurer les travaux à exécuter dans la commune, ou orienter les dépenses, ou ouvrir efficacement un fonds de secours, que si

la comptabilité est bien tenue, les recettes bien recouvrées, etc. Donc, la fonction politique ne peut s'exercer correctement que si la fonction technique joue bien. Et voici alors que le Receveur municipal, du fait même que pour bien remplir sa fonction il doit avoir un certain droit de regard sur l'administration communale, devra compléter son rôle en devenant le conseiller et l'auxiliaire du maire, comme le fonctionnaire technique doit être le conseiller et l'auxiliaire du fonctionnaire politique (nous pensons aux Directeurs de Ministère pour les Ministres).

Si nous reprenons dans ses grandes lignes le tableau des pouvoirs administratifs du Receveur municipal, que nous avons tracé en détail au cours de notre étude, nous voyons que l'évolution s'est tout entière effectuée dans ce sens.

Son pouvoir de surveillance des actes administratifs, afin de faciliter l'exercice de sa technique financière, n'a cessé de se développer. Par exemple, toute l'évolution que nous avons constatée pour la surveillance du service fait est un cas typique. Parti de l'idée, contenue dans les textes, que le Receveur municipal devait apprécier seulement la régularité des pièces, nous avons montré comment la jurisprudence a été amenée à lui donner le pouvoir de surveiller la réalité du service fait, donc d'entrer en quelque sorte dans l'administration active, et cela par simple conséquence de ce qu'il est responsable de la réalité du service. Il aura donc un pouvoir d'investigation pour savoir si, vraiment, il y a eu service. De même nous avons vu son pouvoir de surveillant s'étendre progressivement dans la question de la légalité des taxes : non seulement c'est lui qui devra veiller à leur recouvrement, mais, à cette occasion même, il devra en apprécier la légalité, et par conséquent il a de ce fait un pouvoir de surveillance, qui en pratique s'incarnera dans des conseils au maire.

Et c'est à partir de cette idée que bien d'autres pouvoirs lui ont été donnés : puisqu'il paie les mandats, et que tout ce qui se paie passe entre ses mains, il peut veiller à l'application des règles de droit, relatives par exemple aux créanciers communaux; et c'est ici toute l'extension de ses pouvoirs sur le personnel communal, l'emploi d'étrangers dans les services, la gratuité des fonctions d'adjoint.

Mais à côté de ceci, il ne faut pas que ses pouvoirs viennent entraver le bon fonctionnement de l'administration active. Il est là précisément pour aider cette administration; il faudra donc user de souplesse, et c'est ainsi que la thèse de la Cour des comptes, relative aux pièces justificatives, a dû être modifiée. Nous rappelons que la Cour voulait permettre au comptable un pouvoir de surveillance extrêmement étendu en l'autorisant à réclamer toutes les pièces justificatives du mandat, qu'il trouverait bon. Mais ceci mettait l'administration dans un état d'infériorité et d'insécurité qui ne pouvait durer : la Cour a dû retirer sa doctrine afin de favoriser le bon fonctionnement de l'ensemble.

Son pouvoir quasi général de surveillance dans la commune est doublé d'un pouvoir de conseil, aux ordonnateurs et gestionnaires, bien entendu : ainsi pour la légalité des taxes, ainsi pour la nullité des séances du Conseil municipal, ainsi encore pour les emprunts communaux. Par ceux-ci, il est tenu en effet de surveiller les demandes d'emprunts faites par la commune, de donner les moyens techniques de faire cet emprunt, et par conséquent, il conseillera le Maire, sur le point de savoir si l'emprunt est opportun et s'il a des chances d'être accepté. Nous avons là encore des pouvoirs qui se sont constitués lentement, parce qu'ils sont des pouvoirs de fait, plus que de droit.

Enfin, de plus en plus, le Receveur municipal devient le représentant financier de la commune; ceci se marque par des faits très significatifs : par exemple, l'accroissement de

ses fonctions financières, hors de leur domaine primitif, mais seulement parce qu'il est technicien en la matière; ainsi sont entrés dans son ressort : le budget des hospices, des écoles; la surveillance des biens légués à la commune, etc.

D'autre part, si l'on a fait retomber sur lui la charge de veiller aux gestions occultes, jusqu'à l'en rendre pleinement responsable en 1933, c'est en vertu de l'idée qu'il représente bien (et doit représenter) toutes les finances communales, et qu'il doit surveiller la rentrée de tous les produits. Mais ce pouvoir exige une surveillance de l'administration sans cesse croissante, surveillance qui s'étendra à des notions aussi variables, et où le Receveur municipal aura une grande liberté d'appréciation, comme l'utilité communale. Fondé sur elle, il pourra attaquer un budget illégal, veiller aux dépenses imprévues, conseiller ou déconseiller des actes en général, faire les poursuites nécessaires à cette utilité. Ici encore, cette idée ne s'est développée qu'au cours du XIX^e^ siècle, devant la nécessité de coordonner les services techniques financiers et les services administratifs.

Nous avons essayé de faire ressortir que toute cette évolution, œuvre de la Cour des comptes et de la pratique, était contenue en germe dans l'idée du pouvoir comptable autonome. Ce pouvoir, appartenant à la Cour des comptes et délégué aux subordonnés de celle-ci, devait fatalement amener à reconnaître un ensemble de pouvoirs administratifs au Receveur municipal. Et ceci n'a fait qu'augmenter avec le renforcement du contrôle de la Cour sur les Receveurs municipaux.

Ayant achevé le tableau rapide de cette évolution et de ce pouvoir actuel, nous regretterons seulement, en terminant, que les Receveurs municipaux n'aient fréquemment pas pris conscience de leurs pouvoirs, et qu'ils négligent trop souvent de faire valoir l'extension de leurs attribu-

tions. Ceci serait le rôle de leurs associations professionneles, qui sont trop souvent insuffisantes encore. Nous sommes d'avis que les Receveurs municipaux devraient pouvoir remplir, en droit, dans leurs fonctions comptables, un rôle assez analogue à celui que tenaient, sous l'ancien régime, les procureurs-syndics et plus tard les procureurs du roi auprès des maire et échevins.

Vu : *Le Doyen*,
A. FERRADOU.

Vu, bon a imprimer :
Le Président,
André GARRIGOU-LAGRANGE.

Vu et permis d'imprimer :
Bordeaux, le 14 avril 1938.
Le Recteur de l'Académie,
A. TERRACHER.

Les visas exigés par les règlements ne sont donnés qu'au point de vue de l'ordre public et des bonnes mœurs. (Délibération de la Faculté du 12 août 1879.)

BIBLIOGRAPHIE

Babeau (Albert). — La ville sous l'Ancien Régime, t. I, 2e éd., Paris, 1884.

Cultru. — La réforme de la Cour des comptes. Thèse Paris, 1923.

De Marcé (Victor). — Le contrôle des finances en France et à l'étranger, 1928, Paris, Alcan.

Dalloz. — Traité de la comptabilité publique (décret du 31 mai 1862, annoté par V. de Marcé, 1905, Paris).

Petetin (Jules). — Instruction générale sur le Service de la Comptabilité, 5e éd., Paris, 1867.

Collection des lois et règlements, par Duvergier et L. Bocquet.

Isambert. — *Recueil général des anciennes lois françaises depuis 420 jusqu'à la Révolution de 1789.* 30 vol., 1822-1833, Paris.

Pandectes françaises.

Recueil des arrêts du Conseil d'Etat, des décisions du Tribunal des conflits, de la Cour des comptes, dit *Recueil Lebon.*

Circulaires de la Direction de la Comptabilité publique.

TABLE DES MATIÈRES

Pages

INTRODUCTION 5

I. — Généralités financières 5
II. — Rôle administratif du Receveur municipal 9
III. — Principes généraux relatifs à notre ouvrage 12

CHAPITRE I. — **Exposé historique. Evolution du pouvoir administratif du Receveur municipal** 17

SECTION I. — Ancien droit 17

SECTION II. — Période intermédiaire 24

CHAPITRE II. — **Exposé du pouvoir administratif du Receveur municipal reconnu par la législation** 31

SECTION I. — Fondement logique des pouvoirs du Receveur municipal 31

SECTION II. — Pouvoir négatif du Receveur municipal. Le refus de paiement 43

SECTION III. — Pouvoir positif du Receveur municipal 49

SECTION IV. — Pouvoir gracieux du Receveur municipal 68

CHAPITRE III. — **La jurisprudence relative aux pouvoirs administratifs du Receveur municipal** 72

SECTION I. — Responsabilité du comptable en tant que payeur 76

SECTION II. — Responsabilité du Receveur municipal en tant que représentant financier de la commune 89

Pages

Section III. — Responsabilité comme juge de l'intérêt communal 109

CHAPITRE IV. — **Principales questions soulevées par la pratique administrative** 117

Section I. — Questions pratiques des opérations financières. 118

Section II. — Opérations administratives (Marchés de travaux, constructions, etc.) 124

Appendice. — Le recours pour excès de pouvoir du Receveur municipal 132

CONCLUSION 137

BIBLIOGRAPHIE 145

20.674. — Bordeaux, Imprimeries Delmas, 6, place Saint-Christoly. — 1938.